

DIE PLANUNGSAKTE DES GESETZGEBERS
UND DER REGIERUNG
BEIM AUSBAU DER BUNDESFERNSTRASSEN

Rudolf Vetterl

Die Planungsakte des Gesetzgebers und der
Regierung beim Ausbau der Bundesfernstraßen

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Rudolf Vetterl

1985

Referent: Professor Dr. Badura

Korreferent: Professor Dr. Lerche

Tag der mündlichen

Prüfung: 25. Februar 1985

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
ERSTER HAUPTTEIL:	
DIE AUSBAUPLANUNG DURCH GESETZ	
I. DIE ENTWICKLUNG DES FERNSTRASSENBAUS	1
1. Die Zeit vor 1945	1
2. Die Zeit von 1945 bis 1957	6
3. Die Zeit von 1957 bis 1971	8
4. Von 1971 bis zur Gegenwart	14
II. DIE INSTRUMENTE DES FERNSTRASSEN- AUSBAUGESETZES	25
1. Der Bedarfsplan	25
2. Der Fünfjahresplan	29
3. Der Straßenbauplan	31
III. DIE SICHERUNG DER AUSBAUPLANUNG NACH DEM FERNSTRASSENBAUSGESETZ	35
1. Anpassung des Bedarfsplanes	35
2. Einzelne Verbesserungsmaßnahmen	37
3. Unvorhergesehener Verkehrsbedarf	38
4. Berichtspflicht des Bundesministers für Verkehr	39
IV. DIE BEDARFSPLANUNG IN GESETZESFORM	41
1. Einordnung des Bedarfsplangesetzes in die Gesetzestypik	41

	Seite
a) Maßnahmegesetz	41
b) Organgesetz	50
c) Planungsgesetz	52
2. Die Erforderlichkeit der Gesetzesform	59
3. Die Geeignetheit der Gesetzesform	67
 ZWEITER HAUPTTEIL:	
DARSTELLUNG DES ZUSAMMENHANGS MIT ANDEREN	
PLANUNGSMASSNAHMEN DER ÖFFENTLICHEN HAND	
I. RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG	74
1. Verhältnis der Raumordnung und Landesplanung zur Bundesfernstraßen- planung	74
a) Wesen und Inhalt der Raumordnung und Landesplanung und der Bundes- fernstraßenausbauplanung	75
aa) Raumordnung und Landesplanung	75
bb) Bundesfernstraßenausbauplanung	77
b) Der Zusammenhang zwischen Raum- ordnung und Landesplanung und der Bundesfernstraßenausbauplanung	78
2. Folge der Zuordnung	82
a) Bindungswirkung des Raumordnungs- gesetzes und der Landesplanungs- gesetze	82

	Seite
aa) Gegenüber dem Bedarfsplan	82
bb) Gegenüber dem Fünfjahresplan	104
cc) Gegenüber dem Straßenbauplan	107
dd) Zusammenfassung	109
b) Bindungswirkung des Fernstraßen- ausbaugesetzes	110
aa) Gegenüber den Planungsträgern der Raumordnung und Landes- planung	110
bb) Gegenüber planerischen Ent- scheidungen der Gemeinden	113
c) Darstellung des Planungsgeflechts zwischen Verkehrsplanung und Raum- ordnungsplanung	117
II. HAUSHALTS- UND FINANZPLANUNG	119
1. Haushaltswirtschaft einschließlich der jährlichen Haushaltsplanung	119
a) Rechtsgrundlagen	121
b) Funktionen der Haushaltsplanung	122
aa) Funktionen des Haushaltsplanes	123
bb) Funktionen des Straßenbauplanes	124
c) Selbstbindung des Gesetzgebers	131
2. Finanzplanung	141
a) Rechtsgrundlagen	141
b) Inhalt und Wesen der Finanzplanung	142
c) Bedeutung der Finanzplanung für die Fernstraßenausbauplanung	145
d) Gegenseitige Beeinflussung	147

DRITTER HAUPTTEIL:

DIE DURCHFÜHRUNG DES BEDARFSPLANES IN
FÜNFJAHRES- UND JAHRESPLÄNEN

I.	FÜNFJAHRESPLAN	155
1.	Rechtsnatur	155
2.	Inhalt des Fünfjahresplanes	162
a)	Allgemeines	162
b)	Verwirklichung des Bedarfsplanes	164
c)	Rahmen für den Straßenbauplan	165
d)	Individuelle Rechtswirkungen	165
II.	STRASSENBAUPLAN	166
1.	Rechtsnatur	166
2.	Inhalt des Straßenbauplanes	167
a)	Allgemeines	167
b)	Ausführung des Fünfjahresplanes	173
aa)	Rahmen	173
bb)	Abweichungen	175
c)	Ausführung des Bedarfsplanes	176
d)	Individuelle Rechtswirkung	177

VIERTER HAUPTTEIL:

DIE ENTSCHEIDUNG DES BUNDESMINISTERS FÜR
VERKEHR NACH § 16 FStrG

I.	EINLEITUNG	179
II.	ZUSTÄNDIGKEIT DES BUNDESMINISTERS FÜR VERKEHR	181

	Seite
III. INHALT UND VERFAHREN	189
1. Inhalt	189
2. Verfahren	190
IV. ERFORDERLICHKEIT DER LINIENBESTIMMUNG	193
V. EINBINDUNG DER TRASSENENTSCHEIDUNG IN DAS PLANUNGSSYSTEM	199
1. Verbindung zur staatsleitenden Planung	199
2. Die Konkretisierung der Linien- bestimmung im Planfeststellungsverfah- ren	201
3. Die Trassenentscheidung im System der Raumordnung und Landesplanung	206
4. Der Zusammenhang zwischen der Tras- senentscheidung und der gemeindli- chen Bauleitplanung	209
VI. DIE ANFECHTBARKEIT DER TRASSENENT- SCHEIDUNG	221
1. Rechtsprechung	222
2. Literatur	223
3. Eigener Lösungsansatz	226
a) Verwaltungsakt	226
b) Klagebefugnis	230

	Seite
FÜNFTER HAUPTTEIL:	
DARSTELLUNG DES PLANUNGSGEFLECHTS	
I. EINLEITUNG	249
II. ANPASSUNG DES BEDARFSPLANES	249
1. Zuständigkeit	250
2. Begriff der Anpassung	253
a) Inhalt	253
b) Grenzen der Plankorrektur	255
c) Die Fünfjahresfrist des § 4 S. 1 FStrAbG	257
3. Gründe für die Anpassung	259
a) Änderung der Verkehrsentwicklung	259
b) Mit dem Bedarfsplan nicht ab- gestimmte Maßnahmen	259
c) Finanzielle Gesichtspunkte	261
4. Folgen der Anpassung des Bedarfsplanes	264
a) Fünfjahresplan	265
b) Straßenbauplan	265
c) Plangewährleistung	265
III. DER BEDARFSPLANUNG VORGELAGERTE, EXEKUTIVE PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN	271
1. Inhalt und Entwicklung	271
2. Verbindung zur Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz	276
IV. GEMEINSAME PLANUNG VON REGIERUNG UND PARLAMENT	277

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Aberle, Gerd: Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe - einige Anmerkungen, in: Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 61ff.
- Achterberg, Norbert: Probleme der Funktionenlehre, München 1970.
- Achterberg, Norbert: Einwirkungen des Verfassungsrechts auf das Verwaltungsrecht (1. Teil), in: JA 1980, S. 210ff.
- Achterberg, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 1982.
- Alternativ-Kommentar, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, hrg. von Rudolf Wassermann, Band 2 (Art. 21 - 146), Neuwied und Darmstadt 1984 (zit.: AK-GG-Bearbeiter).
- Arnold, Bruno, Gleissner, Erwin, Huber, Hans-Jürgen: Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen des Bundes in den Jahren 1976 bis 1985, in: Int. Verkehrswesen 28 (1976), S. 259ff.
- Badura, Peter: Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1966.
- Badura, Peter: Verfassungsfragen der Finanzplanung, in: Festgabe für Theodor Maunz, S. 1ff, München 1971.
- Badura, Peter: Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt/Main 1971.
- Badura, Peter: Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, S. 911 ff, Berlin 1974.
- Badura, Peter: Artikel "Bundesverwaltung", in: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 292ff, hrg. von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975 (zit.: Art. 'Bundesverwaltung' in: EvStL).

- Badura, Peter: Artikel "Regierung", in: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 2164ff, hrg. von Hermann Kunst, Roman Herzog und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975 (zit.: Art. 'Regierung' in: EvStL).
- Badura, Peter: Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, in: BayVBl 1976, 515ff.
- Badura, Peter: Das Verwaltungsverfahren, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 243ff, hrg. von Hans-Uwe Erichsen und Wolfgang Martens, 2. Aufl., Berlin und New York 1977.
- Badura, Peter: Planung durch Gesetz, in: Festschrift für Hans Huber, S. 15ff, Bern 1981.
- Badura, Peter: Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, S. 273ff, hrg. von Ingo von Münch, 6. Aufl., Berlin und New York 1982.
- Badura, Peter: Eigentum, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 651ff, hrg. von Ernst Benda, Werner Maihöfer und Hans Jochen Vogel, Berlin und New York 1983.
- Ballerstedt, Kurt: Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler, S. 369ff, Karlsruhe 1957.
- Battis, Ulrich: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart 1981.
- Bauer, Hartmut: Neue Tendenzen in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Rückwirkungsverbot, in: NVwZ 1984, S. 220ff.
- Bauer, Hartmut: Bundesverfassungsgericht und Rückwirkungsverbot, in: JuS 1984, S. 241ff.
- Bäumler, Helmut: Rechtsschutz gegen Flughafenplanungen, in: DÖV 1981, S. 43ff.

- Bayer, Alfred: Rechtliche Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, in: GewArch 1983, S. 77ff.
- Becker, Klaus-Dieter: Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, Diss. Göttingen 1977. (zit.: Bundesfernstraßenplanung).
- Bethge, Herbert: Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren kommunaler Verfassungsbeschwerden, in: DÖV 1972, S. 155ff.
- Bielenberg, Walter, Erbguth, Wilfried, Söfker, Wilhelm: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Bielefeld 1979ff, Loseblattwerk, Stand: Nov. 1983.
(zit.: Raumordnungsrecht).
- Blank, Joseph-Theodor: Die staatliche Aufgabenplanung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Köln 1974 (zit.: Aufgabenplanung).
- Blank, Joseph-Theodor: Regierungsplanung und parlamentarische Kontrolle, in: DVBl 1978, S. 193ff.
- Blümel, Willi: Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff, S. 133ff, München 1967.
- Blümel, Willi: 'Demokratisierung der Planung' oder rechtsstaatliche Planung? in: Festschrift für Ernst Forsthoff, S. 9ff, 2. Aufl., München 1974.
- Blümel, Willi: Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl 1975, S. 695ff.
- Blümel, Willi: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 171ff.
- Blümel, Willi: Die Straßenplanung im System der Raumplanung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 309ff,

- hrg. von Richard Bartlsperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980 (zit.: Straßenplanung).
- Blümel, Willi: Festsetzung von Lärmschutzbereichen und gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, in: VerwArch 73 (1982), S. 329ff.
- Blümel, Willi: Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Frühzeitige Bürgerbeteiligung, S. 23ff, hrg. von Willi Blümel, Berlin 1982 = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87 (zit.: Grundrechtsschutz).
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972, S. 429ff).
- Bonner Kommentar, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattwerk, Hamburg 1950ff (zit.: Bearbeiter in BK).
- Breuer, Rüdiger: Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn 1968 = Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 80 (zit.: Planung).
- Breuer, Rüdiger: Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetze? in: DVBl 1970, S. 101ff.
- Brohm, Winfried: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL 30 (1972), S. 245ff.
- Brohm, Winfried: Entwicklungen im Raum- und Stadtplanungsrecht, Konstanz 1979 = Konstanzer Universitätsreden, Band 134 (zit.: Entwicklungen).
- Brohm, Winfried: Staatliche Straßenplanung und gemeindliche Bauleitplanung, Hamburg 1979 = Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 19 (zit.: Staatliche Straßenplanung).
- Brohm, Winfried: Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung, in: DVBl 1980, S. 653ff.

- Brügelmann, Hermann, u.a.: Bundesbaugesetz, Kommentar, Stuttgart usw. 1960ff, Loseblattwerk, Stand Okt. 1983 (zit.: BBauG).
- Brünner, Christian: Politische Planung im parlamentarischen Regierungssystem, Wien und New York 1978 = Forschungen aus Staat und Recht, Band 41 (zit.: Politische Planung).
- Bullinger, Martin: Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, in: DÖV 1970, S. 761ff.
- Bundesminister für Verkehr: Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 bis 1985 (Text), Bonn 1971.
- Bundesminister für Verkehr: Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1976 bis 1980 mit Ergänzungen bis 1985, Bonn 1976.
- Bundesminister für Verkehr: Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985, Bonn 1977 (zit.: KIP).
- Bundesminister für Verkehr: Bundesverkehrswegeplan '80, Bonn 1979.
- Butz, Gerhard: Die Reichsautobahnen, Rostock 1938 = Rostocker Abhandlungen, Rechtswissenschaftliche Reihe, Band 27.
- Cholewa, Werner, Dyong, Hartmut, von der Heide, Hans-Jürgen, Arenz, Willi: Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar, Berlin 1981ff, Loseblattwerk, Stand Dez. 1983 (zit.: Raumordnung).
- Degenhart, Christoph: Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, München 1976 = Münchner Universitätsschriften, Reihe der juristischen Fakultät, Band 34 (zit.: Systemgerechtigkeit).

- Degenhart, Christoph: Dispositionsschutz im Recht der Raumplanung, in: DVBl 1980, S. 660ff.
- Dobiey, Burkhard: Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag, Berlin 1975 = Schriften zum öffentlichen Recht, Band 284 (zit.: Die politische Planung).
- Eberl, Carl-Eugen: Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, in: DÖV 1984, S. 485ff.
- Erbguth, Wilfried: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Köln usw. 1983 = Studienreihe Wahlfach, Band 9 (zit.: Raumordnungsrecht).
- Erichsen, Hans-Uwe: Geltung und Reichweite von Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt. Zur Regelungskompetenz im Schulverhältnis. Das Recht auf Bildung, in: VerwArch 67 (1976) S. 93ff.
- Erichsen, Hans-Uwe: Zum staatlichen Erziehungsauftrag und zur Lehre vom Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, in: VerwArch 69 (1978), S. 387ff.
- Erichsen, Hans-Uwe: Zum Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung nach dem Grundgesetz, in: VerwArch 70 (1979), S. 249ff.
- Erichsen, Hans-Uwe: Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 1, 3. Aufl., München 1983 = Juristischer Studienkurs.
- Erichsen, Hans-Uwe: Die Umsetzung von Beamten, in: DVBl 1982, S. 95ff.
- Ernst, Werner und Hoppe, Werner: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., München 1981 (zit.: Baurecht).
- Ernst, Werner, Zinkahn, Willy, Bielenberg, Walter: Bundesbaugesetz, Kommentar, München 1979ff, Loseblattwerk, Stand April 1983 (zit.: BBauG).

- Evers, Hans-Ulrich: Das Recht der Raumordnung, München 1973.
- Evers, Hans-Ulrich: Bestandsaufnahme bedeutsamer Rechtsnormen für Planung und Entwicklung beiderseits der österreichisch-deutschen Grenze, Hannover 1981 = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge 48 (zit.: Bestandsaufnahme).
- Falckenberg, Dieter: Zum Vorbehalt des Gesetzes im Schulverhältnis, in: BayVBl 1978, S. 166ff.
- Fickert, Hans Carl: Planfeststellung für den Straßenbau, Köln 1978 (zit.: Planfeststellung).
- Fiedler, Wilfried: Anmerkungen zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 8.8.1978, JZ 1979, S. 178ff, in: JZ 1979, S. 184ff.
- Finanzbericht 1968: Hrg. vom Bundesminister der Finanzen, Bonn 1968.
- Finkelburg, Klaus und Ortloff, Karsten-Michael: Öffentliches Baurecht, München 1981 = JuS-Schriftenreihe, Band 76.
- Fischer-Menshausen, Herbert: Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Mittel und Methoden planender Verwaltung, Planung, Band 3, S. 73ff, hrg. von Joseph H. Kaiser, Baden-Baden 1968 (zit.: Mittelfristige Finanzplanung in: Planung III).
- Forsthoff, Ernst: Über Maßnahme-Gesetze, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 221ff, München 1955.
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973 (zit.: Verwaltungsrecht).
- Forsthoff, Ernst und Blümel, Willi: Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Planungsstudien Band 7, hrg. von Joseph H. Kaiser, Frankfurt a.M. und Berlin 1970 (zit.: Raumordnungsrecht).

- Frank, Dietrich: Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, (Diss. Köln), Meisenheim am Glan 1975 = Politik und Wähler, Band 15. (zit.: Politische Planung).
- Friauf, Karl Heinrich: Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Band 1, Bad Homburg v.d.H., Berlin und Zürich 1968.
- Friauf, Karl Heinrich: Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969), S. 1ff.
- Friauf, Karl Heinrich: Die Straßenbaufinanzierung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 209ff, hrg. von Richard Bartlperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980.
- Friauf, Karl Heinrich: Bau- Boden- und Raumordnungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, S. 507ff, hrg. von Ingo von Münch, 6. Aufl., Berlin-New York 1982 (zit.: Baurecht).
- Friesenhahn, Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9ff.
- Gebauer, Karl: Erläuterungen zum Straßenbaufinanzierungsgesetz, in: Das Deutsche Bundesrecht, VI C 23, Baden-Baden 1973 (zit.: Straßenbaufinanzierungsgesetz).
- Germershausen, A., Seydel, G., Marschall, Ernst A.: Wegerecht und Wegeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ländern, 2. Band, 5. Aufl., Köln 1961.
- Gerontas, Apostolos: Die Bindung des Bundesverfassungsgerichts an Prognosen des Parlaments, in: BayVBl 1981, S. 618ff.
- Grimm, Dieter: Aktuelle Tendenzen in der Aufteilung gesetzgeberischer Funktionen zwischen Parlament und Regierung, in: ZParl 1969/1970, S. 448ff.

- Grund, Walter: Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: Mittel und Methoden planender Verwaltung, Planung, Band 3, S. 47ff, hrg. von Joseph H. Kaiser, Baden-Baden 1968 (zit.: Mehrjährige Finanzplanung in: Planung III).
- Häberle, Peter: 'Leistungsrecht' im sozialen Rechtsstaat, in: Festschrift für Günter Küchenhoff, S. 453ff, Berlin 1972.
- Häberle, Peter: Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1972), S. 43ff.
- Hasskamp, Heinrich und Vreden, Richard: Stand des Autobahnneubaues Ende 1980, in: StrA 1981, S. 476ff.
- Heigl, Ludwig und Hosch, Rüdiger: Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Kommentar, München 1973ff, Loseblattwerk, Stand Feb. 1984 (zit.: BayLPlG).
- Heinze, Christian: Bundesbaugesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 1980 (zit.: BBauG).
- Hendler, Reinhard: Zur Einführung: Raumplanungsrecht, in: JuS 1979, S. 618ff.
- Herzog, Roman: Wissenschaftliche Entwicklung und technischer Fortschritt im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, S. 17ff, Berlin 1969 = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 43.
- Herzog, Roman: Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971.
- Herzog, Roman und Schick, Walter: Verfassungsrecht, Rechtsfragen in Frage und Antwort, Prüfe Dein Wissen, Band 16, 4. Aufl., München 1978 (zit.: PdW Verfassungsrecht).
- Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., Heidelberg und Karlsruhe 1984 (zit.: Verfassungsrecht).

- Hettlage, Karl Maria: Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: FinArch 27 (1968), S. 235ff.
- Hinweise zu § 16 FStrG: Bundesminister für Verkehr, Allgemeines Rundschreiben Straßenbau, Nr. 1/1974 vom 2.1.1974, in: VkB1 1974, S. 76ff.
- Hoffmann, Reinhard: Haushaltsvollzug und Parlament, Tübingen 1972 = Wirtschaft und Gesellschaft, Band 5.
- Hoppe, Werner: Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: DVBl 1971, S. 473ff.
- Hoppe, Werner: Verfahren und gerichtliche Kontrolle bei der straßenrechtlichen Planfeststellung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 403ff, hrg. von Richard Bartlperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980 (zit.: Verfahren).
- Hoppe, Werner und Schlarmann, Hans: Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, 2. Aufl., München 1981 = NJW-Schriftenreihe Band 8 (zit.: Rechtsschutz).
- Huber, Ernst-Rudolf: Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956, S. 200ff.
- Huber, Hans-Jürgen: Neuer Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ab 1976, in: StrA 1976, S. 82ff.
- Huber, Hans-Jürgen: Bundesverkehrswegeplan '80, in: StrA 1980, S. 1ff.
- Huber, Hans-Jürgen und Dietrich, Andreas: Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985, in: StrA 1977, S. 309ff.
- Huber, Konrad: Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Berlin 1963 = Schriften zum öffentlichen Recht, Band 12.

- Hufnagel, Alfred: Gewährleistung bei Änderung raumordnerischer Planungen, in: BayVBl 1980, S. 166ff.
- Integrierte Verkehrsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe (ohne Verfasser), in: Int. Verkehrsweisen 26 (1974), S. 9ff.
- Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961.
- Kisker, Gunter: Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, in: NJW 1977, S. 1313ff.
- Kloepfer, Michael: Grundzüge des Haushaltsverfassungswerts, in: Jura 1979, S. 179ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Gewährleistung der notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraums der kommunalen Selbstverwaltung, in: NJW 1980, S. 1140ff.
- Kodal, Kurt: Straßenrecht, 3. Aufl., München 1978.
- Kopp, Ferdinand O.: Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., München 1983 (zit.: VwVfG).
- Köstering, Heinz: Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Planung, in: DÖV 1981, S. 689.
- Krawietz, Werner: Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, in: DÖV 1969, S. 127ff.
- Krebs, Walter: Zum aktuellen Stand der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, in: Jura 1979, S. 304ff.
- Küchenhoff, Ernst: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in: AÖR 82 (1957), S. 413ff.
- Lange, Klaus: Verkehr und öffentliches Recht, Göttingen 1974.

- Lärmer, Karl: Autobahnbau in Deutschland 1933 bis 1945, Berlin/Ost 1975 = Forschungen zur Wirtschaftsgeschichte, Band 6 (zit.: Autobahnbau).
- Lau, Ulrich: Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen, Diss. Münster 1977 (zit.: Rechtsschutz).
- Lerche, Peter: Grenzen der Wehrfähigkeit kommunaler Planungshoheit, in: Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, S. 223ff, München 1979.
- Liesegang, Helmuth, C.F.: Über die Möglichkeiten parlamentarischer Einflußnahme bei Aufstellung haushaltsabhängiger Regierungspläne, in: DVBl 1972, S. 847ff.
- Lutter, Horst: Raumwirksamkeit von Fernstraßen, Bonn 1981 = Forschungen zur Raumentwicklung, Band 8.
- Magiera, Siegfried: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Berlin 1979 = Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 81 (zit.: Parlament).
- Mandelartz, Herbert: Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug, Frankfurt a.M. 1980 = Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft, Band 240 (zit.: Zusammenwirken).
- Mangoldt, Hermann von: Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 2. Aufl., bearbeitet von Friedrich Klein, Berlin und Frankfurt a.M. 1966 (zit.: GG).
- Manner, Reinhard: Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, Diss. München 1976 (zit.: Grundlagen).
- Marschall, Ernst A.: 3 Jahre Autobahnfinanzierung durch die Öfffa, in: StrA 1958, S. 34f.

- Marschall, Ernst A., Schroeter, Hans-Wolfgang, Kastner, Fritz: Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 4. Aufl., Köln usw. 1977 (zit.: FStrG).
- Maunz, Theodor: Die Verankerung des Gemeinderechts im Grundgesetz, in: BayVBl 1984, S. 417ff.
- Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman, u.a.: Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblattwerk, Stand Sep. 1983.
- Mauer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., München 1983.
- Meessen, Karl Matthias: Maßnahmegesetz, Individual- und Vollziehungsgesetz, in: DÖV 1970, S. 314.
- Menger, Friedrich Christian: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL 15 (1957), S. 1ff.
- Menger, Friedrich Christian: Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, in: VerwArch 50 (1959), S. 271ff.
- Milhahn, Joachim: Die Koordinierung der kommunalen Bauleitplanung mit Planungen nach dem Bundesfernstraßengesetz, Diss. München 1971 (zit.: Koordinierung).
- Möller, Max: Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Hannover 1969 (zit.: Kommentar zum Stabilitätsgesetz).
- Molter, Dierk: Raumordnung und Finanzplanung, Baden-Baden 1975.
- Moeser, Ekkehard: Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, Berlin 1978 = Schriften zum öffentlichen Recht, Band 350.
- Moeser, Ekkehard: Die Bindung an den Staatshaushalt, in DVBl 1977, S. 479ff.
- Münch, Ingo von: Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Aufl., München 1981 (zit.: GC I).

- Münch, Ingo von: Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Aufl., München 1983 (zit.: GG II).
- Münch, Ingo von: Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 2. Aufl., München 1983 (zit.: GG III).
- Mussgnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976 (zit.: Haushaltsplan).
- Mutius, Albert von: Grundfälle zum Kommunalrecht, in: JuS 1977, S. 45ff.
- Mutius, Albert von: Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten? Gutachten E zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980, München 1980 (zit.: Gutachten).
- Mutius, Albert von: Öffentlichkeit und Straßenplanung, in: Ein Vierteljahrhundert Straßengesetzgebung, S. 271ff, hrg. von Richard Bartlsperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980 (zit.: Öffentlichkeit).
- Mutius, Albert von: Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsanlagen, in: Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, S. 157ff, hrg. von Willi Blümel, Berlin 1982 = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87 (zit.: Frühzeitige Bürgerbeteiligung).
- Mutius, Albert von: Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1982, S. 28ff.
- Mutius, Albert von: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL 42 (1984), S. 149ff.
- Neumark, Fritz: Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, S. 554ff, 2. Aufl., Tübingen 1952 (zit.: HdbFW).
- Oestreicher, Ernst: Bundesbaugesetz, Kommentar, Bauplanungsrecht, Band 1, 7. Aufl., Berlin 1980 (zit.: BBauG).

- Ossenbühl, Fritz: Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DÖV 1969, S. 548ff.
- Ossenbühl, Fritz: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag Hamburg 1974, München 1974 (zit.: Gutachten).
- Ossenbühl, Fritz: Die Plangewährleistung, in: JuS 1975, S. 545ff.
- Ossenbühl, Fritz: Die Ausbauplanung für die öffentlichen Straßen, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 297ff, hrg. von Richard Bartlsperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980 (zit.: Ausbauplanung).
- Papier, Hans-Jürgen: Fälle zum Wahlfach Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., München 1984 = JuS-Schriftenreihe, Band 44 (zit.: Wirtschaftsverwaltungsrecht).
- Pappermann, Ernst und Löhr, Rolf-Peter: Grundfälle zum öffentlichen Sachenrecht, in: JuS 1980, S. 191ff.
- Peter, Ferdinand von: Zur Beteiligung des Parlaments an der Planung auf Bundesebene, in: DÖV 1973, S. 336ff.
- Piduch, Erwin Adolf: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 2 Bände, Stuttgart usw. 1970ff; Loseblattwerk, Stand März 1984.
- Pietzcker, Jost: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: JuS 1979, S. 710ff.
- Portatius, Alexander von: Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, Berlin 1975 = Schriften zum öffentlichen Recht, Band 263 (zit.: Bepackungsverbot).
- Püttner, Günter: Unterschiedlicher Rang der Gesetze? in: DÖV 1970, S. 322ff.

- Püttner, Günter: Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht, in: VVDStRL 32 (1974), S. 200ff.
- Quaritsch, Helmut: Das parlamentslose Parlagamentsgesetz, 2. Aufl., Hamburg 1961.
- Rehm, Hannes: Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, Baden-Baden 1975 (zit.: Analyse).
- Ronellenfitsch, Michael: Vorüberlegungen zur Bereinigung des luftrechtlichen Verfahrensrechts, in: DVBl 1984, S. 501ff.
- Rupp, Hans-Heinrich: Grundfragen heutiger Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1966.
- Sailer, Christian: Der Rechtsschutz von Gemeinden gegenüber staatlichen Planungsentscheidungen, in: BayVBl 1981, S. 545ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger: Gewährleistung bei Änderung staatlicher Wirtschaftsplanung, in: AÖR 101 (1976), S. 337ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger: Vertrauensschutz bei staatlicher Planung, in: WiVerw 1977, S. 18ff.
- Scheuner, Ulrich: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 15 (1957), S. 69ff.
- Schlarmann, Hans: Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, Münster 1980 = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 56 (zit.: Verhältnis).
- Schlarmann, Hans: Privilegierte Fachplanungen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung und ihre Umsetzung in die Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 4 BBauG, in: DVBl 1980, S. 275ff.
- Schlichter, Otto, Stich, Rudolf, Tittel, Hans-Joachim: Bundesbaugesetz, Kommentar, 3. Aufl., Köln usw. 1979 (zit.: BBauG).

- Schmidt-Assmann, Eberhard: Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972.
- Schmidt-Assmann, Eberhard: Verantwortungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in VVDStRL 34 (1976), S. 221ff.
- Schmidt-Assmann, Eberhard: Die Stellung der Gemeinden in der Raumplanung, in: VerwArch 71 (1980), S. 117ff.
- Schmidt-Assmann, Eberhard: Konzentrierter oder phasenspezifischer Rechtsschutz? in: DVBl 1981, S. 334ff.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno und Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1984 (zit.: Grundgesetz).
- Schmitt, Lothar: Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, in: BayVBl 1974, S. 253ff.
- Schmitt-Glaeser, Walter und König, Eberhard: Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung, in: JA 1980, S. 321ff.
- Schneider, Hans: Über Einzelfallgesetze, in: Festschrift für Carl Schmitt, S. 159ff, Berlin 1959.
- Schneider, Hans: Artikel "Maßnahmegesetz", in: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1545ff, hrg. von Hermann Kunst, Roman Herzog, und Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975 (zit.: Art. 'Maßnahmegesetz' in: EvStL).
- Schneider, Hans: Gesetzgebung, Heidelberg 1982.
- Scholtissek, Herbert: Verfassungsprobleme der Eingemeindung, in: DVBl 1968, S. 825ff.
- Schröder, Meinhard: Planung auf staatlicher Ebene, Berlin 1974 (zit.: Planung).

- Schrödter, Hans: Bundesbaugesetz, Kommentar, 4. Aufl., München 1980 (zit.: BBauG).
- Schroeter, Hans-Wolfgang: Straßenplanung und Umweltschutz, in: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, S. 429ff, hrg. von Richard Bartlsperger, Willi Blümel und Hans-Wolfgang Schroeter, Hamburg 1980 (zit.: Umweltschutz).
- Seidler, Hanns-Hermann: Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung, Berlin 1973 = Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 219.
- Seifert, Karl-Heinz, Hömig, Dieter u.a.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Baden-Baden 1982 (zit.: Grundgesetz).
- Siegmund, Manfred: Die Planungskompetenzen der Bundesregierung und ihre Schranken nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Köln 1976 (zit.: Planungskompetenzen).
- Selmer, Peter: Der Vorbehalt des Gesetzes, in: JuS 1968, S. 489ff.
- Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Berlin, Jahrgang.
- Steiger, Heinhard: Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtliches Problem, in: Festschrift für Hans Julius Wolff, S. 385ff, München 1973.
- Steinberg, Rudolf: Verwaltungsgerichtlicher Schutz der kommunalen Planungshoheit gegenüber höherstufigen Planungsentscheidungen, in: DVBl 1982, S. 13ff.
- Steinberg, Rudolf: Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Planungshoheit - BVerfGE 56, 298, in: JuS 1982, S. 578ff.
- Steinberg, Rudolf: Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, in: DÖV 1982, S. 619ff.

- Steinberg, Rudolf: Rechtsschutz gegen die Trassenentscheidung nach § 16 FStrG, in: NVwZ 1983, S. 209ff.
- Stern, Klaus: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in: DÖV 1967, S. 657ff.
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., München 1984 (zit.: Staatsrecht I).
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München 1980 (zit.: Staatsrecht II).
- Stern, Klaus, Münch, Paul, Hansmeyer, Karl-Heinrich: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart usw., 1972 (zit.: StWG).
- Thiele, Willi: Zur Problematik des Plangewährleistungsanspruchs, in: DÖV 1980, S. 109ff.
- Thul, Heribert und Sandkaulen, Bernd: Der neue Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, in: StrA 1980, S. 442ff.
- Ule, Carl Hermann: Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: VerwArch 60 (1969), S. 101ff.
- Vialon, Friedrich, Karl: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959.
- Vitzthum, Wolfgang Graf: Parlament und Planung, Baden-Baden 1978.
- Voigt, Roland: Die Rechtsformen staatlicher Pläne, Hamburg 1979 = Schriften zum Wirtschafts- verfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 18 (zit.: Rechtsformen).
- Volk, Erich: Das Straßenwesen in Deutschland und einigen anderen europäischen Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Reichsautobahnen, Diss. Heidelberg 1938 (zit.: Straßenwesen).

- Wagener, Frido: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Raumplanung und Entwicklungsplanung, S. 23ff, Hannover 1972 = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 80, Recht und Verwaltung 1.
- Wagener, Frido: Straßenplanung im übrigen öffentlichen Planungssystem, in: Aktuelle Probleme des Straßenrechts, S. 55ff, hrg. von Willi Blümel, Bonn und Bad Godesberg 1978 = Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, Heft 12 (zit.: Straßenplanung).
- Wahl, Rainer: Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, in: DÖV 1975, S. 373ff.
- Wahl, Rainer: Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden, in: DÖV 1981, S. 597 ff.
- Wahl, Rainer: Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung, in: Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, S. 113ff, hrg. von Willi Blümel, Berlin 1982 = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87 (zit.: Bürgerbeteiligung).
- Wahl, Rainer: Der Nachbarschutz im Baurecht, in: JuS 1984, S. 577ff.
- Waterkamp, Rainer: Handbuch Politische Planung, Opladen 1978, Uni-Taschenbücher 703 (zit.: Handbuch).
- Wehrhahn, Herbert: Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL 15 (1957), S. 35ff.
- Weidemann, Clemens: Die Raumordnungsbindung der kommunalen Bauleitplanung und ihre Kontrolle bei der Bauleitplangenehmigung, in: DVBl 1982, S. 977 ff.
- Weyreuther, Felix: Abwägung der gemeindlichen Belange und Anhörung der Gemeinden bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen? in: DÖV 1982, S. 173ff.

- Wipfelder, Hans-Jürgen: Die Theoreme "Natur der Sache" und "Sachzusammenhang" als verfassungsrechtliche Zuordnungsbegriffe, in: DVBl 1982, S. 477ff.
- Woelker, Christian, Gleissner, Erwin, Huber, Hans-Jürgen: Bundesverkehrswegeplan '80 - Neue politische Akzente im Bereich der Verkehrsinfrastruktur -, in: Int. Verkehrswesen 32 (1980), S. 77ff.
- Wolff, Hans J. und Bachof, Otto: Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974.
- Würtenberger, Thomas: Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, Berlin 1979 = Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 360 (zit.: Politische Planung).
- Würtenberger, Thomas: Der Rechtsschutz von Gemeinden gegen Energiefreileitungen, in: BayVBl 1982, S. 673ff.
- Zeidler, Karl: Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz, Karlsruhe 1961.

ABKÜRZUNGS-VERZEICHNIS

A.A.	Anderer Ansicht
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AK	Alternativ-Kommentar
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
BayLP1G	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayVB1	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Bem.	Bemerkung
BGB1	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BK	Bonner Kommentar
BT Drs.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidungen des Bundes- verwaltungsgerichts
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
Fg	Festgabe
FinArch	Finanzarchiv
FN	Fußnote
FS	Festschrift
FStrAbÄndG	Fernstraßenausbauänderungsgesetz
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
h.A.	herrschende Ansicht
HdbFw	Handbuch der Finanzwissenschaft
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrg.	Herausgeber, herausgegeben
HS	Halbsatz
i.e.	im einzelnen
i.E.	im Ergebnis
insb.	insbesondere
Int. Verkehrswesen	Internationales Verkehrswesen
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KIP	Koordiniertes Investitionspro- gramm für die Bundesverkehrs- wege bis zum Jahre 1985
LuftVG	Luftverkehrsgesetz

Mio	Millionen
Mrd	Milliarden
mwN	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PdW	Prüfe Dein Wissen
Rdnr.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichs- gerichts in Zivilsachen
ROG	Raumordnungsgesetz
Sp.	Spalte
StrA	Straße und Autobahn
StraFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
u.a.	und andere
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VkBl	Verkehrsblatt
Vorb.	Vorbemerkungen
VRS	Verkehrsrechtssammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereini- gung der Deutschen Staats- rechtler
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

ERSTER HAUPTTEIL: DIE AUSBAUPLANUNG DURCH GESETZ

I. DIE ENTWICKLUNG DES FERNSTRASSENBAUS

1. Die Zeit vor 1945

Fernstraßenbau und damit auch die Fernstraßenplanung waren in Deutschland bis zu den dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts nahezu unbekannt. Dies lag vor allem daran, daß dem Straßenverkehr neben der Eisenbahn relativ wenig Bedeutung zugemessen wurde. Mit dem Einsatz der Eisenbahn als neuem Verkehrsmittel um die Mitte des vorigen Jahrhunderts hörten die damals bereits bestehenden Landstraßen auf, Hauptlinien des Verkehrs zu sein.¹⁾ Diese Entwicklung hielt bis zur Erfindung des Automobils um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert an.

Bereits die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871²⁾ enthielt in Art. 4 Nr. 8 RV die Bestimmung, wonach Angelegenheit der Reichsgesetzgebung auch die Herstellung von Landstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs war. Von dieser Gesetzgebungskompetenz machte das Reich bezeichnenderweise keinen Gebrauch,³⁾ auch

1) Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971 bis 1985, herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr, 1970 (erläuternder Text), S. 12.

2) RGBl S. 63.

3) A. Germershausen/G. Seydel/E.A. Marschall, Wegerecht und Wegeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ländern, Bd. II, S. 1.

dies ist ein Indiz, welche Bedeutung dem Straßenbau in dieser Zeit zukam.

Um die Jahrhundertwende setzte dann eine neue Entwicklung ein, die auch bald eine planmäßige Förderung des Straßenverkehrs und des Straßenbaus erforderte. Die Landstraße erhielt für den Fernverkehr eine neue Bedeutung, als das Automobil erfunden wurde.¹⁾ Die jetzt einsetzende Verbesserung der Automobiltechnik, in deren Folge höhere Fahrgeschwindigkeiten erreicht wurden, und der zunehmende Einsatz schwerer Lastkraftwagen machten einen Ausbau der Straßen hinsichtlich ihrer Beschaffenheit und ihres Umfangs notwendig.²⁾ Hinzu kam die Vernachlässigung des Straßenbaues während des 1. Weltkriegs und in der Zeit danach, was zu einer erheblichen Verschlechterung des Straßenzustandes führte.³⁾ Daß die Straßen wiederum ins Blickfeld des Interesses rückten, lag auch an der allgemeinen schlechten wirtschaftlichen Lage in Deutschland, die nach dem 1. Weltkrieg auch die Eisenbahn ergriff und zu einem übermäßigen Defizit der Bahn führte, das innerhalb mehrerer Monate zu Milliardenbeträgen anwuchs.⁴⁾

Bereits Anfang der zwanziger Jahre gab es Ansätze für die Planung eines deutschen Fernstraßennetzes.

1) E. Volk, Straßenwesen, S. 11.

2) Ausbauplan für die Bundesfernstraßen (Text), S. 12.

3) FN 1.

4) K. Lange, Verkehr und öffentliches Recht, S. 9f.

In den Jahren 1912 bis 1921 wurde in Berlin die Automobil-Verkehrs-Übungsstraße (AVUS) gebaut.¹⁾ Im Jahr 1927 legte dann die 1924 gegründete Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau (STUFA), die sich aus Wissenschaftlern, Technikern, Vertretern der Kommunen und Wirtschaft zusammensetzte²⁾, einen Plan für ein Deutsches Fernstraßennetz vor, der bereits 22 580 km Straßen umfaßte.³⁾

Von einem eigentlichen Beginn des deutschen Autobahnbaus konnte man erst 1929 sprechen, als die Bauarbeiten für eine 4-streifige Straße zwischen Köln und Bonn aufgenommen wurden.⁴⁾

Ähnlich der Reichsverfassung von 1871 enthielt die Weimarer Reichsverfassung von 1919⁵⁾ in Art. 7 Nr. 19 die Bestimmung, daß dem Reich die konkurrierende Gesetzgebung über den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt, zustand. Von dieser Ermächtigung wurde erstmals im Jahre 1933 durch den Erlaß des Gesetzes über die Errichtung des Unternehmens 'Reichsautobahnen' vom 23.6.1933⁶⁾ Ge-

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443;
G. Butz, Die Reichsautobahnen, S. 15.

2) K. Lärmer, Autobahnbau, S. 19.

3) H. Thul/B. Sandkaulen (FN 1), S. 443.

4) H. Thul/B. Sandkaulen (FN 1), S. 443.

5) RGBl S. 1383.

6) RGBl II S. 509.

brauch gemacht.¹⁾ Grund für die gesetzgeberische Tätigkeit war nicht nur das zum vorhandenen Straßennetz in keinem Verhältnis mehr stehende Verkehrsaufkommen, sondern auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Belebung der Wirtschaft insgesamt.

Durch dieses Gesetz wurde die deutsche Reichsbahn-Gesellschaft ermächtigt, zum Bau und zum Betrieb eines leistungsfähigen Netzes von Kraftfahrbahnen ein Zweigunternehmen zu errichten, welches den Namen 'Reichsautobahnen' tragen und juristische Person des öffentlichen Rechts sein sollte (§ 1 des Gesetzes).

Ein Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen - eine oberste Reichsbehörde²⁾ - sollte die Linienführung und die Ausgestaltung der Kraftfahrbahnen bestimmen und nach Anhörung der Landesbehörden die Baupläne feststellen (§ 5 des Gesetzes). Er hatte auch die Befugnis, von den Ländern, Provinzialverbänden und sonstigen Landstraßenunterhaltungspflichtigen die Vorlage der Pläne zum Neu- und Ausbau der Landstraßen zu verlangen (§ 11 des Gesetzes). Damit sollte eine geordnete Entwicklung des gesamten Straßenbaus erreicht werden.

1) A. Germershausen/G. Seydel/E.A. Marschall, Wegerecht und Wegeverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und deren Länder, Bd. II, S. 1.

2) G. Butz, Die Reichsautobahnen, S. 109; E. Volk, Straßenwesen, S. 33.

Das Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26.3. 1934¹⁾ brachte dann eine einheitliche Regelung der Straßenverwaltung. Dem Generalinspektor unterstanden nunmehr unmittelbar die Reichsautobahnen und die Straßen, die er zu Reichsstraßen erklärte. Die Durchführung der Verwaltung der Reichsstraßen erfolgt aber mit Hilfe der Länder- und Provinzialverwaltungen. Für alle übrigen Straßen (Landstraßen I. und II Ordnung) hatte er die Fachaufsicht.²⁾

Im Anschluß an die Pläne der STUFA wurde 1933 mit den Arbeiten für die erste Reichsautobahn zwischen Frankfurt und Darmstadt begonnen³⁾ und diese 1935 dem Verkehr übergeben.⁴⁾ Bereits im Jahr 1934 wurde von der Reichsregierung ein Plan für ein Reichsautobahnnetz vorgelegt, der insgesamt eine Streckenlänge von 6.900 km vorsah.⁵⁾

Gegen Ende des zweiten Weltkrieges hatte das deutsche Reichsstraßennetz eine Länge von rund 3.860 km im

1) RGBI I S. 243

2) Vgl. i.e. E. Volk, Straßenwesen, S. 32ff.

3) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443;
G. Butz, Die Reichsautobahnen, S. 16.

4) G. Butz (FN 3).

5) H. Thul/B. Sandkaulen (FN 3).

damaligen Reichsgebiet erreicht. Weitere 2.500 km Autobahnen waren im Bau.¹⁾

Auch der Bestand der Kraftfahrzeuge hatte sich bis 1945 ständig erhöht. Während die Zahl der Kraftfahrzeuge 1907 27.026 betrug²⁾, wurde 1932 ein Bestand von 1 499 724 erreicht.³⁾ Bis zum Jahr 1939 hatte sich der Bestand der Kraftfahrzeuge nahezu verdreifacht (3 894 588 Einheiten).⁴⁾

2. Die Zeit von 1945 bis 1957

In den ersten Jahren nach Ende des 2. Weltkrieges gab es keine Ansätze zu einer geordneten Planung des Neu- und Ausbaus der Straßen. Im Vordergrund stand die Ausbesserung des durch Kriegseinwirkungen zerstörten Straßenbestandes.⁵⁾

Auch nachdem der Bund mit Wirkung vom 1.4.1950 durch das Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2.3.1951⁶⁾ die Straßenbaulast für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen

1) H. Haßkamp/R. Vreden, StrA 1981, 476.

2) Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches, 1907, S. 77.

3) Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches, 1933, S. 157.

4) Statistisches Jahrbuch des Deutschen Reiches, 1939 - 1940, S. 236.

5) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

6) BGBl I S. 157.

(mit Ausnahme der Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen in Gemeinden mit mehr als 6.000 Einwohnern) übernommen hatte und das Bundesfernstraßengesetz vom 6.8.1953 in Kraft getreten war¹⁾, konnten im Fernstraßenbau mangels Fachpersonals, entsprechender Finanzmittel und Materials nur sehr langsam Fortschritte erzielt werden.²⁾

Die Tätigkeit des Gesetzgebers bestand in der punktuellen und kurzfristigen Festsetzung von Geldmitteln im jährlichen Haushaltsplan.³⁾ Bis zum Jahr 1955 konnten auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach Behebung der durch den Krieg entstandenen erheblichen Schäden rund 2.186 km wieder in Verkehr genommen werden.⁴⁾

Betrag der Bestand an Bundesfernstraßen bundesweit im Jahr 1950 26.477,4 km (davon 2128,0 Bundesautobahnen und 24.349,4 km Bundesstraßen), belief sich die Zahl der vorhandenen Fernstraßenkilometer am 1.1.1957 auf 26.742,8 km (davon 2.261,0 Bundes-

1) BGBl I S. 903ff.

2) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, S. 442/443.

3) K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 47.

4) H. Haßkamp/R. Vreden, StrA 1980, 476.

autobahnen und 24.481,8 km Bundesstraßen).¹⁾

Während sich die Ausgaben für die Bundesfernstraßen in den Jahren 1950 bis 1954 nur mäßig erhöhten (von 208 auf 299 Millionen DM), verdoppelten sie sich bis 1958 nahezu jedes Jahr.²⁾ Insgesamt wurden im Zeitraum von 1950 bis 1958 4,7 Milliarden DM für Baumaßnahmen ausgegeben.³⁾

3. Die Zeit von 1957 bis 1971

Als man in den ersten Nachkriegsjahren daran ging, das zerstörte Straßennetz auszubessern und wiederherzustellen, stand ein planvoller Ausbau der Bundesfernstraßen nicht zur Diskussion. Erst nachdem die Instandsetzungsarbeiten abgeschlossen waren und sich auch eine Steigerung des Lebensstandards bemerkbar machte, erkannte man die Notwendigkeit eines zielgerichteten, planvollen Aus- und Neubaus der Bundesfernstraßen.⁴⁾ Hauptziel der neuen Planung bis ca. 1965 war es, zwischen den vorwiegend nur in Teilstrecken und ohne Verbund vorhandenen Auto-

1) Straßenbaubericht 1981, BT Drs. 9/1960, S. 16.

2) 1955: 490 Mio, 1956: 775 Mio, 1957: 851 Mio, 1958: 1325 Mio DM (vgl. Straßenbaubericht 1981 (FN 1), S. 9).

3) Straßenbaubericht 1981 (FN 1), S. 11.

4) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

bahnstrecken die Lücken zu schließen und für die Hauptstrecken des Verkehrs erste durchgehende Verbindungen zu schaffen.¹⁾

Grundlage dieser Fernstraßenplanung war das Gesetz über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen vom 27.7.1957²⁾. Hier unternahm es der bundesdeutsche Gesetzgeber erstmals, den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen durch Gesetz systematisch zu planen. Grundlage des Gesetzes war ein Programm der Bundesregierung, die im Auftrag des Bundestages seit 1955 für den Ausbau des Fernstraßennetzes einen 10-Jahresplan erarbeitet hatte.³⁾

Das Gesetz bestimmte in seinem § 1, daß das Netz der Bundesautobahnen in 3 Baustufen ausgebaut werden sollte. Die Baustufen ergaben sich aus dem dem Gesetz beigefügten Ausbauplan für die Bundesfernstraßen. Darin waren die auszubauenden Bundesautobahnen rot dargestellt (sog. rotes Netz). Die vorrangig aus- und neuzubauenden Bundesstraßen waren im Ausbauplan blau ausgewiesen (§ 2 Abs. 1 S. 1). Außerdem sollten die im Ausbauplan grün ausgewiesenen Straßen im Interesse des Fremdenverkehrs aus- bzw. neugebaut werden (§ 2 Abs. 1 S. 2). Auch be-

1) H. Haßkamp/R. Vreden, StrA 1980, 476.

2) BGBI I S. 1189

3) Anlage zum stenographischen Protokoll vom 23.3.1955, Umdruck 342 zur BT Drs. 1289.

zöglich des Aus- und Neubaues der Bundesstraßen waren drei Ausbaustufen vorgesehen. Diese ergaben sich jedoch nicht, wie bei den Bundesautobahnen, aus dem Bedarfsplan selbst, sondern aus einer Rechtsverordnung des Bundesministers für Verkehr, die dieser im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen erlassen konnte (§ 2 Abs. 2).

Soweit es das Verkehrsbedürfnis erforderte, konnte der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzminister von dem Ausbauplan in Einzelheiten abweichen. Außerdem konnte er im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen für das Saarland den Ausbauplan unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ergänzen (§ 3).

Das Gesetz über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen von 1957 enthielt keine zeitliche Festlegung des Fernstraßenausbaues. Der Bundesminister für Verkehr wollte den Plan aber zunächst in 10 Jahren erfüllen. Dazu stellte er jeweils Vierjahrespläne auf - insgesamt drei¹⁾ - , da der Ausbauplan später als erwartet auslief.²⁾

Neben der zeitlichen Begrenzung fehlte auch jede Aussage über eine Baufinanzierung. Grund dafür war

1) 1959-1962; 1963-1966; 1967-1970; vgl. Straßenbaubericht 1980, DT Drs. 9/812, S. 9.

2) Ausbauplan für die Bundesfernstraßen (Text), S. 14.

die Tatsache, daß man bei einer solch umfassenden Straßenplanung zunächst die Finanzierungsprobleme ausklammern wollte.¹⁾

Grundlage der Finanzierung der Bauvorhaben war allein die Festsetzung von Mitteln im Haushaltsplan. Der Gesetzgeber ging aber bei Erlaß des Gesetzes davon aus, daß zur beschleunigten Verwirklichung des Ausbauplanes ein Straßenbaufinanzierungsgesetz erlassen werden würde (vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzes). Bis dahin sollte bei der Bemessung der Mittel im Bundeshaushaltsplan in angemessener Weise auf die Entwicklung des Aufkommens der Mineralölsteuer, soweit der Kraftverkehr sie aufbringt, Rücksicht genommen werden.

Der Ausbauplan war kein Bauprogramm. Ihm fehlte die unmittelbare Zuordnung von Baumaßnahme, Zeit und Geld,²⁾ Zutreffend wurde er als eine 'Ende-offen-Planung ohne Zeitbezug und ohne Finanzplanung' bezeichnet.³⁾

Es stellte sich jedoch bald heraus, daß zur Verwirklichung des Ausbauplanes die Aufstellung eines Bauprogrammes verbunden mit einem Finanzierungsplan unabdingbar war. Es mußten im mittelfristigen Bereich den geplanten Baumaßnahmen die zu ihrer Realis-

1) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 8 (1973).

2) K. Kodal, Straßenrecht, S. 659.

3) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/298.

sierung erforderlichen Finanzmittel zugeordnet werden. Dies geschah ab 1959 durch Aufstellung von Vierjahresplänen. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß ein Bauprogramm für einen Zeitraum von 10 Jahren, wie es dem Ausbauplangesetz von 1957 zugrunde lag, mit zu großen Unsicherheiten belastet war.¹⁾ Deshalb beschloß der Bundestag auf Anregung der Bundesregierung, die Dauer der Durchführung des Ausbauplanes auf 12 Jahre zu erweitern und diese Periode durch 3 Pläne, nämlich die Vierjahrespläne, auszufüllen. Diese bestimmten die konkret auszuführenden Baumaßnahmen und die dazu erforderlichen Mittel. Diese mittelfristigen Pläne lassen sich daher als Bauprogramme kennzeichnen.²⁾ Die rechtsverbindliche Festsetzung der Geldmittel blieb dagegen beim Haushaltsplan.

Am 1.4.1960 trat dann das bereits im Ausbauplangesetz angekündigte Straßenbaufinanzierungsgesetz³⁾ vom 28.3.1960 in Kraft. Es fügte zum Ausbauplan und zum Vierjahresplan noch eine dritte Kategorie von Plänen, nämlich den Straßenbauplan, hinzu. Dieser ist nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes als Anlage zum Bundeshaushaltsplan aufzustellen.

1) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 8 (1973).

2) K. Kodal, Straßenrecht, S. 659.

3) BGBl. I, S. 201.

Die Ausgaben für den Bau der Bundesfernstraßen stiegen während der Geltung der 3 Vierjahrespläne stetig. Betrug die Ausgaben im Jahr 1959 1,544 Milliarden DM, erreichte man zu Beginn des 2. Vierjahresplanes 1963 2,732 Milliarden DM. 1967 stiegen dann die Ausgaben auf 4,281 Milliarden DM an und erreichten am Ende des dritten Vierjahresplanes 1970 5,194 Milliarden DM. Dabei wurden während des 1. Vierjahresplanes 7,1 Milliarden, während des 2. Vierjahresplanes 12,6 Milliarden und während des 3. Vierjahresplanes 18,1 Milliarden DM ausgegeben.¹⁾

Ebenso sprunghaft wie die Ausgaben entwickelten sich auch die Längenveränderungen an den Bundesfernstraßen in den Jahren 1957 bis 1970. Bestanden am 31.12.1957 26.754,4 km Bundesfernstraßen, wurden 1959 27.502,1, 1963 32.663,3, 1967 35.603,4 und 1970 36.925 Fahrbahnkilometer erreicht.

Dabei vermehrten sie die Bundesautobahnen durchschnittlich um 170 km im Jahr. Die Zahl der Bundesstraßenkilometer nahm jährlich um rund 650 km zu. Ein besonderer Anstieg war im Jahr 1961 zu verzeichnen, als im Verhältnis zum Vorjahr die Kilometerzahl der Bundesfernstraßen um 2.911,9 km anwuchs.²⁾

Insgesamt sah der Ausbauplan von 1957 den Bau von rund 12.000 km Bundesstraßen und von rund 2.000 km

1) Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 12.

2) Straßenbaubericht 1980 (FN 1).

Bundesautobahnen. Von diesen Bauzielen wurden bis Ende 1971 rund 70 % bei den Bundesstraßen und über 100 % bei den Bundesautobahnen erreicht.¹⁾

4. Von 1971 bis zur Gegenwart

Nachfolger des am 31.12.1970 außer Kraft getretenen Gesetzes über den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen vom 27.7.1957 war das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 30.6.1971.²⁾ Dieses Gesetz war eine kontinuierliche Fortsetzung der im Ausbauplan von 1957 ausgewiesenen Straßenplanungen. Mit den Arbeiten an diesem zweiten Ausbauplan wurde bereits vor Ablauf des letzten Vierjahresplanes 1968 begonnen.³⁾

Das Gesetz bestimmt in seinem § 1, daß der Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 nach einem Bedarfsplan erfolgen solle, der dem Gesetz als Anlage beigelegt sei. Der Ausbau erfolge nach Dringlichkeiten, die im Bedarfsplan bezeichnet seien und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel (§ 2 S. 1). Zur Verwirklichung des Ausbaues

1) Ausbauplan für die Bundesfernstraßen (Text), S. 14.

2) BGBl I S. 873.

3) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 9 (1973).

wurde der Bundesminister für Verkehr ermächtigt, drei Fünfjahrespläne aufzustellen (§ 5 Abs. 1 S. 1). Diese bilden den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne nach Art. 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz (§ 5 Abs. 1 S. 2). § 4 des Gesetzes sah eine Anpassung des Bedarfsplanes an die Verkehrsentwicklung an. Dabei hatte der Bundesminister für Verkehr zu prüfen, ob eine solche Anpassung notwendig war. Die Anpassung sollte dann durch Gesetz erfolgen.¹⁾ Einzelne Verbesserungsmaßnahmen konnten auch ohne Festlegung im Bedarfsplan durchgeführt werden; ebenso konnten die Straßenbaupläne bei unvorhergesehenem Verkehrsbedarf im Einzelfall Maßnahmen enthalten, die dem Bedarfsplan nicht entsprachen (§§ 3,6).

Während das Bedarfsplangesetz - wie bereits erwähnt - eine nahtlose Fortsetzung zum Ausbauplangesetz von 1957 darstellte, wurde jedoch das Planungssystem in wesentlichen Punkten ausgebaut.

Im Gegensatz zum Gesetz von 1957 enthielt das Bedarfsplangesetz jetzt einen festen Zeitbezug. Es legte einen Ausbauplan bis zum Jahr 1985 vor. Ebenso wurden die Bauprogramme, die als Vierjahrespläne vom Ausbauplangesetz des Jahres 1957 nicht vorgesehen waren, jetzt in das Gesetz aufgenommen. Als Fünfjahrespläne ordnen sie auf mittelfristigem Bereich den zur Verfügung stehenden Mitteln konkrete Baumaßnahmen zu. Ausdrücklich wurde auch festge-

¹⁾ Noch der Entwurf des Bedarfsplangesetzes 1971 hatte eine Anpassung durch Rechtsverordnung vorgesehen, BT Drs. VI/1180, S. 2.

legt, daß die Straßenbaupläne (als Anlage zum Haushaltsplan) die Fünfjahrespläne ausfüllen sollten. Dem Bundesminister für Verkehr wurde jetzt gesetzlich die Pflicht auferlegt, nach Ablauf von 5 Jahren zu prüfen, ob eine Anpassung des Bedarfsplanes erforderlich sei. Im Gegensatz dazu 'konnte' der Bundesminister für Verkehr nach dem Ausbauplangesetz von 1957 den Ausbauplan 'ergänzen'.

Eine weitere Besonderheit gegenüber dem alten Gesetz liegt darin, daß der Bundesminister für Verkehr dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaues nach dem Stand vom 31. Dezember des Vorjahres zu berichten hat (§ 7).

Grund für die Weiterentwicklung der Ausbauplanung war einmal die ständig wachsende Motorisierung der Bevölkerung¹⁾, die einen erhöhten Straßenbedarf erforderlich machte, insbesondere, was den Urlaubs- und Wochenendverkehr betraf. Zudem ging man davon aus, daß infolge der positiven Entwicklung der Wirtschaft auch ein weiterer Zuwachs des Güterverkehrs auf den Straßen festzustellen sein werde. Leitgedanke der Planung war es auch, die Belange der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen. Abgelegene Gebiete sollten erschlossen und Zentren miteinander verbunden werden. Innerhalb des Bundesgebietes sollten durch den Straßenbau möglichst gleichwertige Lebensbedingungen geschaffen werden. Außerdem sollte sich der Plan auf die fortschreitende

1) BT Drs. VI/1180, S. 3.

europäische Integration einstellen. Dementsprechend mußten sich die Fernverbindungen in das europäische Hauptstraßennetz einordnen.¹⁾

Da man aber im Jahr 1971 noch nicht vorhersagen konnte, ob sich der bis 1985 festgestellte Straßenbedarf auch finanzieren ließe, wurde der Bedarfsplan in drei Dringlichkeiten eingeteilt. Die Rangfolge bestimmte sich nach den Kriterien Verkehr, volkswirtschaftlicher Nutzen, Erschließung und Verbindung.²⁾ Der finanzielle Umfang der Bauvorhaben betrug nach dem Preisstand von 1974 188 Milliarden DM.³⁾

Insgesamt wurden während der Geltung des ersten Fünfjahresplanes von 1971 bis 1975 29.587 Milliarden DM für den Ausbau der Bundesfernstraßen ausgegeben. Dabei bewegten sich die einzelnen Jahresausgaben zwischen 5,7 und 6,0 Milliarden DM.⁴⁾

Auch der Bestand an Bundesfernstraßenkilometer erhöhte sich, jedoch nicht mehr so sprunghaft wie vor Inkrafttreten des Gesetzes von 1971. Am 31.12.1975 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 38.725,0 Bundesfernstraßenkilometer gegenüber 37.418,2 km im Jahr 1971. Während der Bestand der Bundesstraßen

1) Ausbauplan für die Bundesfernstraßen (Text), S. 22f.

2) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

3) FN 2.

4) Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 11.

nahezu gleichgeblieben ist (1971: 32.590,4 km gegenüber 32.518,0 km im Jahr 1975), erhöhte sich die Anzahl der Kilometer bei den Bundesautobahnen beträchtlich. Gab es 1971 bereits 4.827,8 km, erreichte der Autobahnbau 1975 die Zahl von 6.207,0 km, wobei allein im Jahr 1975 465,2 km dem Verkehr übergeben wurden.¹⁾

Bereits im Jahr 1974 machte sich eine erhebliche Veränderung in den Zielvorstellungen, die dem Bedarfsplan zugrunde lagen, bemerkbar. Es wurden folgende Entwicklungen bemerkbar:²⁾

- Die Prognosen für die Einwohnerzahl bis 1985 sowie die Annahmen für das jährliche Wachstum des Bruttosozialprodukts mußten revidiert werden.
- Das reduzierte Wachstum der Volkswirtschaft, führte zu einem geringeren langfristigen Leistungsvermögen des Staates und damit zu einer stärkeren Beachtung des Gesichtspunktes der Wirtschaftlichkeit.
- Im energie- und umweltpolitischen Bereich veränderte ein Kostenanstieg die Lage.
- Eine stärkere Verzahnung der Straßenplanung mit dem verkehrsübergreifenden Investitionsprogramm der Bundesverkehrswegeplanung.

1) Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 12.

2) Straßenbaubericht 1974, BT Drs. 7/3822, S. 5.

Durch Gesetz vom 5.8.1976¹⁾ wurde der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung angepaßt. Dabei wurde von folgenden Zielvorstellungen ausgegangen:²⁾

- Sicherstellung eines wirtschaftlichen Verkehrsablaufes,
- Berücksichtigung der Belange der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftspolitik,
- Erhaltung der Substanz des vorhandenen Straßennetzes,
- Beitrag zur Hebung der Verkehrssicherheit durch Beseitigung von Unfallschwerpunkten und Verkehrsengpässen,
- Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastungen,
- Beitrag zur Verbesserung der internationalen Verkehrsbeziehungen.

Um diese Zielvorstellungen im Bedarfsplan berücksichtigen zu können, mußte eine gegenüber dem Bedarfsplan von 1971 veränderte Dringlichkeitseinstufung vorgenommen werden. Dabei wurden aus den Baumaßnahmen der ehemaligen Dringlichkeitsstufung I, II und III diejenigen ausgewählt, die besonders vorrangig waren und mit Maßnahmen, die bereits 1975 im Bau waren bzw. zur Vermeidung von Bauruinen komplettiert werden mußten, zu einer neuen Dringlichkeits-

1) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 - FStrAbÄndG - BGBl I S. 2093.

2) Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15.1.76, BT Drs. 7/4584 S. 5; Straßenbaubericht 1975, BT Drs. 7/5677 S. 6.

stufe I a verbunden (sog. vorrangige Planungen). Die Dringlichkeitsstufe I b enthielt den "übrigen Bedarf 1. Dringlichkeit". Alle in den beiden Stufen nicht berücksichtigten Maßnahmen der alten Dringlichkeitsstufen II und III wurden als "möglicher weiterer Bedarf" gekennzeichnet und im revidierten Plan nur nachrichtlich dargestellt.¹⁾

Dabei wurde angenommen, daß für Maßnahmen der Dringlichkeitsstufe I a, die in den Jahren 1976 bis 1985 verwirklicht werden sollten, voraussichtlich 37,3 Milliarden DM zur Verfügung stehen würden. Für Vorhaben der Dringlichkeitsstufe I b, die den Zeitraum von 1986 bis 1995 umfassen sollte, waren 30,0 Milliarden DM einkalkuliert. Für den möglichen weiteren Bedarf (nach 1995) schätzte man den finanziellen Aufwand auf rund 100 Milliarden DM.²⁾

Trotz des eingeschränkten finanziellen Rahmens wurden während der Laufzeit des 2. Fünfjahresplanes von 1976 bis 1980 32,583 Milliarden DM für die Bundesfernstraßen ausgegeben.³⁾ Dabei betrugen die Ausgaben im Jahr 1976 6,0 Milliarden, stiegen im Jahr 1979 auf 7,2 Milliarden und erreichten im Jahr 1980 6,8 Milliarden DM.⁴⁾

Der bereits im ersten Fünfjahresplan von 1971 bis 1975 bemerkbare Trend der immer langsamer an-

1) Straßenbaubericht 1974, BT Drs. 7/3822, S. 5f.

2) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

3) Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 9.

4) Vgl. FN 3.

steigenden Zahl von Bundesfernstraßenkilometer setzte sich fort. Waren im Jahr 1976 38.894,5 fertiggestellte Kilometer vorhanden, erhöhte sich die Anzahl bis zum Jahr 1980 auf 39.678,5 km. Dabei blieb der Bestand der Bundesstraßen nahezu konstant (32.460,0 im Jahr 1976, 32.468,0 im Jahr 1980). Die Anzahl der fertiggestellten Autobahnkilometer erhöhte sich aber von 6.434,5 im Jahr 1976 auf 7.430,5 im Jahr 1980.

Die zweite Anpassung des Bedarfsplanes wurde nicht, wie es § 4 des Ausbauplangesetzes vorsah, nach 5 Jahren, sondern bereits nach 4 Jahren im Jahr 1979 durchgeführt.¹⁾ Das Anpassungsgesetz trat als 'Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen' (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG) vom 26.8.1980 in Kraft.²⁾

Dem Anpassungsgesetz lagen wiederum veränderte verkehrspolitische Zielvorstellungen zugrunde. Sie machten eine Neuorientierung bei langfristigen Planungen notwendig. Hierfür waren folgende Gründe ausschlaggebend:

- Änderung der investitionspolitischen Zielsetzungen, das heißt Investitionen, die die Lebensqualität verbessern, haben Vorrang vor der Vergrößerung des Netzes (Stichwort: Qualität vor Quantität). Danach ist der Natur-

¹⁾ H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

²⁾ BGBl I S. 1615.

und Landschaftsschutz stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Trassenbündelung soll dort Vorrang haben, wo der Ausbau den Neubau ersetzen kann. Besonderer Wert soll auch auf den Bau von Ortsumgehungen gelegt werden, um Verkehrssicherheit und Lebensqualität in der städtischen Welt zu verbessern.

- Änderung der Prognosedaten für die Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung (z.B. infolge geringerer Einwohnerzahlen im Jahr 1990 und größerer Steigerungsraten im PKW-Bestand).
- Baukostenanstieg durch veränderte Lage im energie- und umweltpolitischen Bereich.¹⁾
- Eine größere Zahl von Ausnahmeregelungen gem. § 3 bzw. § 6 Fernstraßenausbaugesetz, die zu wesentlichen Änderungen der Verkehrsstruktur führten.
- Die Notwendigkeit noch stärkerer Integrierung in die koordinierte Verkehrsplanung.
- Geänderte Wertvorstellungen der Bürger hinsichtlich der Beurteilung von Straßenbaumaßnahmen.²⁾

Damit standen bei der Anpassung des Bedarfsplanes folgende Zielsetzungen im Vordergrund:

1) Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 - 2. FStrAbÄndG - durch die Bundesregierung vom 12.2.1980, BT Drs. 8/3662, S. 4.

2) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

- Abwicklung eingegangener Verträge
- Fertigstellung laufender Maßnahmen
- Ausbaumaßnahmen im vorhandenen Netz haben Vorrang vor Neubau
- Investitionen zur Modernisierung und Substanzerhaltung des vorhandenen Netzes sowie zur Erhöhung der Sicherheit sind zu verstärken
- Fortführung der Schwerpunktprogramme
 - . Bau von Ortsumgehungen
 - . Beseitigung von Bahnübergängen
 - . Radwegebau an Bundesstraßen
 - . Verkehrsbeeinflussung an Bundesautobahnen
 - . Lärmsanierung an Bundesfernstraßen
- Lückenschlüsse und Ergänzung bei begonnenen Neubaustrecken von Bundesstraßen und Bundesautobahnen zur Erzielung eines vollen Verkehrswertes.¹⁾

Um auch diese Zielvorstellungen verwirklichen zu können, mußte im Bedarfsplan eine erneute Veränderung der Dringlichkeiten vorgenommen werden. Statt 3 Dringlichkeiten enthält der Bedarfsplan nur noch 2 Stufen. Die Stufe I umfaßt die vordringlich angestrebten Maßnahmen. In diesen Bereich wurden die bereits in Bau befindlichen Maßnahmen eingeordnet. Alle übrigen Maßnahmen wurden neu bewertet, der Stufe I oder II zugeteilt oder als Bedarf nicht anerkannt.

¹⁾ Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 5.

Für die Stufe I stehen insgesamt 51,4 Milliarden DM zur Verfügung. Davon entfallen rund 20,6 Milliarden DM für den Neubau von rund 3.000 km Autobahnen. Der größere Teil dieser Maßnahmen soll bis 1990 abgeschlossen sein.

Die Stufe II enthält die "weiteren Planungen". Es handelt sich hierbei um größere Verkehrswegeprojekte, insbesondere, soweit sie auf neuer Trasse geplant sind. Für solche Vorhaben enthält der angepasste Bedarfsplan 30 Milliarden DM. Davon entfallen rund 5 Milliarden DM auf den Bau von 460 km Autobahnen.¹⁾

Die veränderten Zielsetzungen bewirkten, daß der sich seit dem 1. Anpassungsgesetz aus dem Jahr 1976 bemerkbare Trend zu weniger Ausbaukilometer fortsetzte. So wuchs das Bundesfernstraßennetz im Jahr 1981 lediglich um 283,0 km, wobei 266,0 km auf die Bundesautobahnen, 17 km auf die Bundesstraßen entfielen.²⁾ Auch die dafür ausgegebenen Mittel betrugen um 400 Millionen DM weniger als im Vorjahr 1980.³⁾

1) Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 - 2. FStrAbÄndG - durch die Bundesregierung vom 12.2.1980, BT Drs. 8/3662, S. 6.

2) Straßenbaubericht 1981, BT Drs. 9/1960, S. 16.

3) Vgl. FN 2 S. 12 : 6,411 statt 6,830 Milliarden DM.

II. DIE INSTRUMENTE DES FERNSTRASSENBAUSGESETZES

Um einen planmäßigen Ausbau der Bundesfernstraßen zu gewährleisten, stellt das Fernstraßenausbaugesetz drei Planungsinstrumente zur Verfügung, nämlich den Bedarfsplan, den Fünfjahresplan und den Straßenbauplan (§§ 1, 5 Abs. 1 S. 1, 5 Abs. 1 S. 2 FStrAbG). Diese verschiedenen Pläne stellen zugleich verschiedene Planungsstufen dar, wobei die oberste und allgemeinste Planungsebene der Bedarfsplanfeststellung durch die spezieller Planungsstufe des Fünfjahresplanes und diese wiederum durch die noch speziellere Stufe des Straßenbauplanes ausgefüllt und konkretisiert wird.

1. Der Bedarfsplan

Ausgangspunkt jedes Ausbaues des Netzes der Bundesfernstraßen ist der Bedarfsplan. Dieser in Gesetzesform festgelegte Plan besteht in Form einer Übersichtskarte (Format 75 x 115 cm), in welcher im Maßstab 1:750000 die im Zeitraum bis 1990 zu bauen und die bereits bestehenden Bundesfernstraßen in vereinfachender Darstellung der Linienführung wiedergegeben sind.

Grundlage des Bedarfsplanes ist die übergreifende Bundesverkehrswegeplanung, deren Ziel der ausgewogene Ausbau der Bundesverkehrswege, das heißt des

Schienennetzes der Deutschen Bundesbahn, der Bundesfernstraßen, der Bundeswasserstraßen sowie des Flugverkehrs ist.¹⁾ Diese übergreifende Bundesverkehrswegeplanung hat ihren Niederschlag im Bundesverkehrswegeplan '80,²⁾ der am 7.11.1979 vom Bundeskabinett beschlossen worden war, gefunden. Vorgänger des Bundesverkehrswegeplanes '80 war das koordinierte Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985 aus dem Jahr 1977³⁾ und der Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe von 1973.⁴⁾ Ausgangspunkt für die Aufstellung der Pläne war die Erkenntnis, daß die Bundesverkehrswege gemeinsam geplant und bewertet werden müßten. Im Ergebnis enthielt der Bundesverkehrswegeplan '80 für den Ausbau der Bundesfernstraßen eine Stufe I und eine Stufe II der Planungen, die zugleich Entwurf des neuen Bedarfsplanes der Bundesfernstraßen waren⁵⁾ und mit dem Gesetz vom 26.8.1980 verbindlich gemacht wurden.

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen stellt ausschließlich dar, welchen Umfang - von der Zeit seiner Aufstellung aus gesehen - der Ausbau der Bun-

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/444.

2) Bundesverkehrswegeplan '80, hrg. vom Bundesminister für Verkehr, 1979.

3) Hrg. vom Bundesminister für Verkehr, März 1977.

4) Vom 3.10.1973, BT Drs. 7/1045.

5) H.J. Huber, StrA 1980, 1.

desfernstraßen im Jahr 1990 erreichen soll. Der Bedarfsplan ist jedoch kein Bauprogramm, ebensowenig ein Finanzierungsprogramm.¹⁾ Er trifft keine Festsetzungen darüber, welche Baumaßnahmen innerhalb der einzelnen Ausbaustufen zuerst in Angriff genommen werden sollen. Wohl aber gibt der Bedarfsplan die Anfangs- und Endpunkte der auszubauenden Straßen an und somit auch den groben Trassenverlauf.

Aus der Tatsache, daß der Bedarfsplan zwei Ausbaustufen vorschreibt, nämlich die vordringlich angestrebten Maßnahmen (Stufe I) und die weiteren Planungen (Stufe II), kann man nicht entnehmen, der Plan habe den Charakter eines Bauprogramms. Von einem Bauprogramm kann nur dann gesprochen werden, wenn unter zeitlicher Festlegung die Ausführung konkreter Maßnahmen vorgeschrieben ist. An dieser zeitlichen Festlegung fehlt es hier. Die Aufteilung in Ausbaustufen war nur im Hinblick auf die Größe des finanziellen Aufwands und die Rücksichtnahme auf die begrenzten und nicht beliebig ausweitbaren Kapazitäten der planenden Stellen und der Bauwirtschaft erforderlich.²⁾

Der Bedarfsplan ist aber auch kein Finanzierungsprogramm, denn es fehlt die Zuordnung konkreter Baumaßnahmen zu bestimmten finanziellen Mitteln.

Der Ausbau der Bundesfernstraßen erfolgt nach im

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/444.

2) Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 durch die Bundesregierung vom 22.9.1970, BT Drs. VI/1180, S. 3.

Bedarfsplan aufgeführten Stufen und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel (§ 2 FStrAbG). Das Gesetz trifft damit keine Aussage, welche Mittel der Finanzierung der Vorhaben zur Verfügung stehen. Diese Frage wird vielmehr durch das Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960 beantwortet. Das hat weiter zur Folge, daß der Bundeshaushalt nicht schon durch die Aufstellung des Bedarfsplanes belastet wird.¹⁾

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Baumaßnahmen stellt sich auch die Frage, ob bei der Feststellung des Bedarfs an Bundesfernstraßen finanzielle Gesichtspunkte eine Rolle spielen dürfen. Dies ist zu verneinen, denn wesensgemäß ist die Ermittlung eines Bedarfs nicht vom Vorhandensein oder Nichtvorhandensein entsprechender Geldmittel abhängig. Diese Überlegungen dürfen erst bei der Verwirklichung des Bedarfs eine Rolle spielen. Dieses Problem wird insbesondere bei der Frage der Anpassung des Bedarfsplanes an veränderte Bedingungen virulent und auch in diesem Zusammenhang behandelt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Bedarfsplan staatliche Aufgaben hinsichtlich des Ausbaues des Bundesfernstraßennetzes festlegt, jedoch keinen konkreten Maßnahmen- oder Finanzierungsbezug hat.

1) Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 durch die Bundesregierung vom 22.9.1970, BT Drs. VI/1180, S. 4.

2. Der Fünfjahresplan

Der Bedarfsplan wird durch die vom Bundesminister für Verkehr zu erlassenden Fünfjahrespläne ausgefüllt. Dementsprechend bestimmt § 5 Abs. 1 S. 1 FStrAbG, daß zur Verwirklichung des Bedarfsplanes Fünfjahrespläne aufgestellt werden.

Die Fünfjahrespläne sind Bauprogramme. Sie enthalten eine Aufstellung der in den jeweils nächsten Jahren durchzuführenden Baumaßnahmen.¹⁾ Sie legen fest, welche Vorhaben konkret verwirklicht werden sollen und geben an, welche Finanzmittel dafür voraussichtlich zur Verfügung gestellt werden können.

Aber auch bei den Fünfjahresplänen fehlt es an einer Zuordnung von Finanzmitteln zu einer konkreten Baumaßnahme.

Der Fünfjahresplan soll zwischen dem Bedarfsplan als Langfristplanung und dem Straßenbauplan als jährlicher Haushaltsplanung die Verbindung herstellen.²⁾

Er ist ein sog. 'starrer Plan', da er jeweils 5 Jahre umfassende Bauansätze enthält und keiner zwischenzeitlichen Anpassung - wie z.B. der Finanzplan des Bundes nach § 9 StWG - unterliegt. Auch enthält der

1) Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 durch die Bundesregierung vom 22.9.1970, BT Drs. VI/1180, S. 5.

2) Zweiter Fünfjahresplan 1976 - 1980, Bundesminister für Verkehr, 1976, S. 3.

Fünfjahresplan nicht nur Aussagen bezüglich der 5 Jahre, sondern auch noch für weitere 5 Jahre. Dies wurde ab dem 2. Fünfjahresplan 1976 für notwendig erachtet, um eine stärkere Verzahnung mit der mehrjährigen Finanzplanung zu erreichen. Dies kommt auch in der Bezeichnung des 2. und 3. Fünfjahresplanes zum Ausdruck, wonach der 2. Fünfjahresplan 1976 bis 1980 'mit Ergänzungen bis 1985', der 3. Fünfjahresplan 1981 bis 1985 'mit Ergänzungen bis 1990' versehen ist.

Nach der gesetzlichen Regelung erfolgen die Anpassung des Bedarfsplanes an veränderte Bedingungen und die Aufstellung eines neuen Fünfjahresplanes gleichzeitig alle fünf Jahre.

Für den Neubau von Bundesautobahnen sowie für den Neu- und Ausbau von Bundesstraßen waren im 1. Fünfjahresplan 1971 bis 1975 20,58 Milliarden DM vorgesehen. Tatsächlich wurden 20,70 Milliarden DM investiert. Dabei wurden beim Neubau von Bundesfernstraßen rund 10 % weniger Mittel investiert als im Fünfjahresplan vorgesehen waren, dagegen beim Neu- und Ausbau der Bundesstraßen 36 % mehr. Betrugten die Bauziele bei den Bundesautobahnen nach dem 1. Fünfjahresplan 1.900 km, wurden davon 94 % fertiggestellt. Beim Neu- und Ausbau der Bundesstraßen wurden 88 % der geplanten Maßnahmen fertiggestellt. Das Bauziel betrug hier 1.500 km.¹⁾

1) Straßenbaubericht 1975, BT Drs. 7/5677, S. 17.

Beeinflußt von der Frage, ob der Neubau der Bundesfernstraßen in gleichem Umfang wie bisher weiterbetrieben werden sollte, erreichten die Bauleistungen für die Bundesfernstraßen zusammen nur 85,6 % gegenüber den im 2. Fünfjahresplan 1976 bis 1980 enthaltenen Zielsetzungen. Für den Neubau von Bundesautobahnen waren 13,54 Milliarden DM vorgesehen, verbaut wurden davon jedoch nur 90,8 %. Für den Neu- und Ausbau der Bundesstraßen wurden dagegen 106,6 % der im Fünfjahresplan vorgesehenen Mittel von 4,54 Milliarden DM ausgegeben.

Die Bauziele für den Neubau der Bundesautobahnen betrugen 1.540 km, realisiert wurden aber nur 63,6 %. Für den Neu- und Ausbau von Bundesstraßen waren im Fünfjahresplan 1.130 km festgelegt. Davon wurden 115,6 % fertiggestellt.¹⁾

3. Der Straßenbauplan

Drittes Instrument zur Verwirklichung des Netzausbaues der Bundesfernstraßen ist der Straßenbauplan. Die Fünfjahrespläne bilden nach § 5 Abs. 1 S.2 FStrAbG den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne nach Art. 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes.²⁾ Gem. Art. 3 Abs. 1 StraFinG ist der Stras-

1) Straßenbaubericht 1980, BT Drs. 9/812, S. 5.

2) Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28.3.1960, BGBl I S. 201.

senbauplan als Anlage zum Bundeshaushaltsplan aufzustellen (Kapitel 1210).

Der Straßenbauplan umfaßt Mittel zur Unterhaltung, Erweiterung, zum Ausbau und Neubau der Bundesfernstraßen, Mittel für Grundstückserwerb für Straßenbauzwecke, für Straßenbauforschung, für Zuwendungen an fremde Baulastträger und sonstige durch den Straßenbau Betroffene sowie für andere Zwecke des Straßenwesens.¹⁾

Der Straßenbauplan kann nach Art. 3 Abs. 3 StraFinG für mehrere Rechnungsjahre aufgestellt werden. Von dieser Möglichkeit wurde aber nur für die Jahre 1960 und 1961 Gebrauch gemacht. Seither umfaßt der Straßenbauplan nur noch ein Rechnungsjahr.²⁾

Der Straßenbauplan ist zusammen mit dem Haushaltsgesetz zu verabschieden. Er ist Bestandteil des Haushaltsplanes. Grundgedanke der Aufstellung eines vom Haushaltsplan gesonderten Straßenbauplanes war es, eine klarere und übersichtlichere Darstellung der Ausgabenwirtschaft des Straßenbaues zu erreichen. Durch die Zusammenfassung der Verwendungszwecke für den Fernstraßenbau erscheinen im Haushaltsplan die gesamten Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau nur noch unter einem Titel.³⁾

Der Straßenbauplan ist ein Bau- und Finanzierungsprogramm. Hier werden entsprechend den Vorgaben des

1) Art. 3 Abs. 2 StraFinG; vgl. dazu K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 17f (1973).

2) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/299; H.J. Huber, StrA 1976, 82/83.

3) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 17 (1973).

Fünfjahresplanes konkrete Baumaßnahmen bestimmten Finanzmitteln zugeordnet. Allein die Aufnahme einer Maßnahme in den Straßenbauplan entscheidet über ihre Realisierung, weil hier die dafür erforderlichen Geldmittel festgesetzt werden.

Dabei muß die Festlegung einer Ausbaumaßnahme über die bloße Bezeichnung des Linienzuges hinausgehen.¹⁾ Denn nach § 24 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst dann veranschlagt werden, das heißt im Entwurf des Haushaltsplanes ihren Niederschlag finden, wenn Pläne, Kostenberechnung und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie der vorgesehenen Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. § 24 Abs. 1 BHO will verhindern, daß Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden, bevor ausreichende Unterlagen beigebracht sind, die eine sorgfältige Überprüfung des Vorhabens hinsichtlich der in § 24 Abs. 1 BHO aufgeführten Kriterien ermöglichen.²⁾ Daraus folgt, daß der Straßenbauplan die einzelnen Bauvorhaben konkret bezeichnen muß und für diese Vorhaben die oben genannten Unterlagen vorhanden sein müssen. Dabei muß aber die Festlegung des Bauvorhabens im Straßenbauplan notwendigerweise pauschal erfolgen. So wird bei einem Neubau von Bundesfernstraßen nur der

1) K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 166.

2) E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht Bd. II, § 24 BHO, Rdnr. 1 (1973); für den Haushaltsvollzug gilt § 54 Abs. 1 BHO.

Anfangs- und Endpunkt des geplanten Straßenzuges angegeben.

Es werden im Straßenbauplan nur solche Baumaßnahmen berücksichtigt, für die Bauentwürfe und Unterlagen nach den Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau vorliegen.¹⁾ Diese Entwürfe, die von den Straßenbaubehörden der Länder erstellt werden, bedürfen der Genehmigung der obersten Straßenbaubehörden des Landes (und bei Maßnahmen über 5 Millionen DM auch der Genehmigung des Bundesministers für Verkehr).²⁾

¹⁾ E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht Bd. II, § 24 BHO, Rdnr. 4 (1973).

²⁾ FN 1.

III DIE SICHERUNG DER AUSBAUPLANUNG NACH DEM FERNSTRASSENAUSBAUGESETZ

Um den Ausbau des Bundesfernstraßennetzes entsprechend der oben behandelten Pläne zu verwirklichen, bedarf es flankierender Maßnahmen. Diese sind insbesondere dann erforderlich, falls sich die dem Bedarfsplan zugrundeliegenden Zielvorstellungen gewandelt haben.

1. Die Anpassung des Bedarfsplanes

Der Bundesminister für Verkehr hat nach Ablauf von 5 Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes anzupassen ist. Kriterium für die Anpassung ist also die Änderung der Verkehrsentwicklung. Im Gegensatz zum Ausbauplan von 1957, nach dessen § 3 Abs. 2 der Bundesminister für Verkehr den Ausbauplan unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse ergänzen durfte, ist jetzt eine Anpassung möglich, und, falls die Voraussetzungen dafür vorliegen, zur Pflicht gemacht.¹⁾ Damit wird deutlich, daß die Anpassung des Bedarfsplanes von anderer Art sein muß als seine bloße Ergänzung.²⁾

1) Vgl. den Wortlaut des § 4 Abs. 1 FStrAbG: "anzupassen ist".

2) Dazu im einzelnen unten 5. Hauptteil, II.

Die Anpassung erfolgt durch Gesetz, § 4 S. 2 FStrAbG. Noch im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 22.9.1970 zum Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 sollte der Bundesminister für Verkehr den Bedarfsplan unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes der Verkehrsentwicklung anpassen und durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte, bestimmen, daß der geänderte Bedarfsplan an die Stelle der Anlage zu diesem Gesetz tritt.¹⁾ Erst aufgrund des Beschlusses des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen wurde die heute geltende Fassung des § 4 FStrAbG Gesetz.²⁾ Nach Auffassung des Ausschusses sollte auf diese Weise auch bei der Anpassung des Bedarfsplanes die Mitwirkung des Deutschen Bundestages gewährleistet werden.³⁾

Die Fragen der Anpassung des Bedarfsplanes werfen ihrerseits wieder Fragen auf bezüglich des Verhältnisses zum Fünfjahresplan und zum Straßenbauplan. Auf dieses Problem soll in einem späteren Abschnitt eingegangen werden.⁴⁾

1) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT Drs. VI/1180, S. 2.

2) BT Drs. VI/1967, S. 4.

3) FN 2, S. 2

4) 5. Hauptteil, II.

2. Einzelne Verbesserungsmaßnahmen

Liegen die Voraussetzungen für eine Anpassung des Bedarfsplanes nach § 4 FStrAbG nicht vor, könnten an sich nur die Maßnahmen verwirklicht werden, die im Bedarfsplan festgelegt sind, und auch nur Baumaßnahmen, die sich in der ersten Dringlichkeitsstufe befinden. Nach § 2 FStrAbG bleiben davon aber einzelne Verbesserungsmaßnahmen unberührt, das heißt sie können unabhängig von den Festsetzungen des Bedarfsplanes verwirklicht werden.

Einzelne Verbesserungsmaßnahmen sind Vorhaben von geringer örtlicher Ausdehnung, Maßnahmen, die einen bestehenden Bedarfsplan nicht wesentlich tangieren können. Beispiele sind Kurvenbegradigungen, Änderung oder Beseitigung von Bahnübergängen, Fahrbahnverbreiterungen und kleine Ortsumgehungen.¹⁾ Entscheidend ist, daß es sich um Maßnahmen handelt, die ungeeignet sind, die Plankonzeption des Bedarfsplanes nachhaltig zu beeinflussen. Daher sieht das Gesetz eine Beschränkung auf einzelne Verbesserungsmaßnahmen vor, also eine Beschränkung hinsichtlich des Umfangs und der Anzahl der Baumaßnahmen.

Durch das Fernstraßenausbaugesetz ist jedoch sichergestellt, daß diese Verbesserungsmaßnahmen mit den Maßnahmen abgestimmt werden, die aufgrund des Bedarfsplanes ausgeführt werden sollen (§ 3 2. HS

1) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT Drs. VI/1180, S. 4

FStrAbG). Denn es soll vermieden werden, daß sie ohne Berücksichtigung eines in absehbarer Zeit geplanten vollen Ausbaues von Fernstraßen durchgeführt werden.¹⁾ Andernfalls wäre die Integrationsfunktion des Bedarfsplanes in Gefahr.

3. Unvorhergesehener Verkehrsbedarf

Neben der Anpassung des Bedarfsplanes und der Durchführung einzelner Verbesserungsmaßnahmen stellt das Fernstraßenausbaugesetz auch für das Auftreten unvorhergesehenen Verkehrsbedarfs ein Hilfsinstrument zur Verfügung. Nach § 6 FStrAbG können die Straßenbaupläne im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die dem Bedarfsplan nicht entsprechen, soweit ein unvorhergesehener Verkehrsbedarf, insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur, es erfordert.

Grund für diese Vorschrift war die Erkenntnis, daß bei plötzlich auftretendem Bedarf eine Abweichung der Straßenbaupläne vom Bedarfsplan erforderlich sei. Denn nur auf diese Weise läßt sich auf veränderten Verkehrsbedarf in angemessener Zeit reagieren.

Die Abweichung ist aber nur bei Feststellung eines unvorhergesehenen Verkehrsbedarfs zulässig. Außerdem darf die Verwirklichung einer Maßnahme nicht dazu führen, daß von den Entwicklungslinien des Bedarfs-

¹⁾ BT Drs. VI/1180, S. 4.

planes in erheblichem Maße abgewichen wird.¹⁾
 Auch hier ist, wie bei der Ausführung einzelner Verbesserungsmaßnahmen, die Integrationsfunktion des Bedarfsplanes zu berücksichtigen.

Mit dem 1. Anpassungsgesetz von 1976²⁾ wurde der Begriff "unvorhergesehener Verkehrsbedarf" durch "insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur" näher konkretisiert.

4. Berichtspflicht des Bundesministers für Verkehr

Nach § 7 FStrABG berichtet der Bundesminister für Verkehr dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaus nach dem Stand vom 31. Dezember des Vorjahres. Dieser sog. Straßenbaubericht wurde erstmals für das Jahr 1971 verfaßt. Die Berichtspflicht des Bundesministers für Verkehr war im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Ausbauplangesetz von 1971 vom 22.9.1970 zunächst nicht vorgesehen³⁾, wurde jedoch dann aufgrund des Beschlusses des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen vom 12.3.1971 doch in den Gesetzentwurf aufgenommen.⁴⁾

1) BT Drs. VI/1180, S. 5.

2) Gesetz vom 5.8.1976, BGBl I S. 2093.

3) Vgl. oben FN 1, S. 2.

4) BT Drs. VI/1967, S. 5.

Entscheidender Grund für die Einführung der Berichtspflicht war es, dem Parlament das für die Aufstellung und Anpassung des Bedarfsplanes (die bekanntlich im Wege des förmlichen Gesetzes erfolgen) notwendige Tatsachenmaterial zur Verfügung zu stellen. Damit wird im weiteren Sinn der Straßenbaubericht zum Instrument der Sicherung der Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz. Denn die Informierung des Parlaments ist Voraussetzung für einen systematischen und plangerechten Ausbau des Fernstraßennetzes.

Der Straßenbaubericht gibt in Text und Tabellen einen Überblick über die Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes des Vorjahres. Nach der Beschreibung der Grundlagen der Fernstraßenplanung, insbesondere der Frage der Finanzierung, wird der Baufortschritt im jeweiligen Kalenderjahr geschildert. Neben der Information über den jeweiligen Stand des Aus- und Neubaus des Fernstraßennetzes - hier werden die konkreten Bauvorhaben und die zur Verfügung stehenden Mittel genannt - wird auch über weitere Bauleistungen berichtet, insbesondere über Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, Notrufanlagen, Nebenbetriebe an Bundesautobahnen, Autobahnmeistereien, Natur- und Landschaftspflege, Bürgerbeteiligung bei der Planung von Bundesfernstraßen u.a.m. Daneben wird auch kurz über Forschung, Rationalisierung und internationale Zusammenarbeit informiert. Den größten Abschnitt bildet eine Zusammenstellung wichtiger Bauvorhaben.

IV. DIE BEDARFSPLANUNG IN GESETZESFORM

Der Ausbau der Bundesfernstraßen vollzieht sich nach einem Bedarfsplan, der dem Fernstraßenausbau-gesetz als Anlage beigelegt ist (§ 1 FStrAbG). Hier liegt die in unserem Rechtssystem nicht allzu häufige Konstellation vor, daß ein Plan in Gesetzesform gefaßt ist.¹⁾ Damit stellt sich gleichzeitig die Frage, in welche der bisher von Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelten Gesetzestypen sich das Bedarfsplangesetz einordnen läßt.

1. Die Einordnung des Bedarfsplangesetzes in die Gesetzestypik

a) Das Bedarfsplangesetz als Maßnahmegesetz

Die Entwicklung des Maßnahmegesetzes hängt mit dem Wandel der Staatsauffassung zusammen. War es im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts erste Pflicht des Gesetzgebers, Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger zu begrenzen, trat jetzt ein neuer Gesichtspunkt zu Tage, nämlich der Funktionswandel der Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat.²⁾ Der Gesetz-

1) Neben dem Fernstraßenausbau-gesetz wären zu nennen: Investitionshilfegesetz v. 7.1.1952 (BGBl I S. 7); Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft (Lübkeplan) v. 23.6.1960 (BGBl I S. 389); der jährliche Haushaltsplan nebst Anlagen.

2) K. Hesse, Verfassungsrecht, S. 80f. (Rdnr. 210f.); P. Badura, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, S. 7.

geber ordnet das Gemeinwesen nicht nur mit Hilfe von Normen, die Befehl und Gehorsam zur Folge haben, sondern er bedient sich auch planender und gestaltender Rechtsvorschriften, um die verfassungsrechtlich geforderten Leistungen der Vorsorge und Fürsorge zu erbringen. Die dadurch bedingten neuen Tätigkeitsformen des Gesetzgebers führten zur Bildung des Begriffs des Maßnahmegesetzes.¹⁾

Der Begriff des Maßnahmegesetzes fand auch Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,²⁾ wurde aber ausdrücklich für verfassungsrechtlich irrelevant erklärt.³⁾

1) E. Forsthoff, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, S. 221; F.Ch. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 1/3 f.; H. Wehrhahn VVDStRL (1957), S. 35 f.; K. Zeidler, Maßnahmegesetz und 'Klassisches' Gesetz; K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz; W. Krawietz, DÖV 1969, 127 f.; K.M. Meessen, DÖV 1970, 314; Hans Schneider, Art. 'Maßnahmegesetz', in: EvStL, Sp. 1546; ders., Gesetzgebung, S. 118 ff; N. Achterberg, Probleme der Funktionenlehre, S. 72 ff; R. Herzog, in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 20, Abschn. VII, Rdnr. 46 f (1980); K. Stern, Staatsrecht I, S. 827 f.

2) BVerfGE 4, 7/18 ff; 15, 126/146; 25, 1/14; 25, 371/396 ff; 36, 383/400; 42, 305.

3) BVerfGE 25, 371.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Maßnahmegesetz dann vor, wenn das Gesetz an einen bestimmten Sachverhalt anknüpft und in diesen regelnd eingreift, bis ein bestimmtes Ziel erreicht ist. Dabei ist der Kreis der Betroffenen überschaubar, weil es sich um die Regelung eines bestimmten, eng umgrenzten Lebenssachverhalts handelt.

In der Literatur wird der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts teilweise gefolgt.¹⁾ Teilweise wird mit "Maßnahmegesetz" ein Gesetz bezeichnet, das Regelungen trifft, die einer Zweckverwirklichung dienen und untergeordnet sind und die deshalb einer bestimmten Situation erwachsen und zu ihr in einem überschaubaren und logisch nachvollziehbaren Verhältnis stehen.²⁾ Das Maßnahmegesetz verfolgt einen bestimmten Zweck und stellt die zur Erreichung dieses Zwecks für angemessen gehaltenen Mittel zur Verfügung.³⁾ Nach Ballerstedt liegt ein wirtschaftliches Maßnahmegesetz dann vor, wenn die Schaffung einer Rechtsnorm dergestalt in den Dienst eines wirtschaftspolitischen Zwecks gestellt wird, daß sie als Mittel zu dem betreffenden Zweck verwendet wird.⁴⁾

1) H. Dellmann, in: K.-H. Seifert/D. Hömig, Grundgesetz, v. Art 70, Rdnr. 5.

2) E. Forsthoff, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, S. 221 f.

3) H. Schneider, Gesetzgebung, S. 118.

4) FS für W. Schmidt-Rimpler, S. 369 f.

Einen weiteren entscheidenden Unterschied zum klassischen Gesetz sieht die Literatur in der von vornherein beschränkten Geltungsdauer.¹⁾

Zeitgebundenheit und Situationsbezug sind somit Wesensmerkmale des Maßnahmegesetzes.²⁾

Legt man diese in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Definitionen des Maßnahmegesetzes an das Fernstraßenausbaugesetz an, so ergibt sich folgendes:

Nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts ist das Fernstraßenausbaugesetz kein Maßnahmegesetz. Zweifelhaft ist bereits, ob das Gesetz an einen konkreten Sachverhalt anknüpft.³⁾ Man könnte als konkrete Situation allenfalls die Lage des Fernstraßenausbaus und das Gebot des Ausbaus der Bundesfernstraßen ansehen, das zur Schaffung des Ausbauplangesetzes von 1957 und zur Weiterentwicklung des Gesetzes durch die Bedarfsplangesetze von 1971, 1976 und 1981 geführt hat.

1) Th. Württenberger, Politische Planung, S. 196.

2) R. Voigt, Rechtsformen, S. 62; F.Ch. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 1/21f.; U. Scheuner, VVDStRL 15 (1957), S. 69; H. Schneider in: FS für C. Schmitt, S. 159/161f.

3) Dieser Begriff ist ohnehin vage, da jedes gesetzgeberische Tätigwerden nicht grundlos geschieht, sondern im Hinblick auf eine konkrete Situation, auf einen konkreten Sachverhalt.

Weiter ist auch zu bedenken, ob das Gesetz in diesen Sachverhalt regelnd eingreift, bis ein bestimmtes Ziel erreicht ist. Denn es ist durchaus fraglich, ob das Gesetz ein bestimmtes Ziel in diesem Sinn erreichen will. Gesetzgebungsmotiv ist die geordnete, den Lebensbedürfnissen entsprechende Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes. Diese Entwicklung ist und bleibt jedoch eine dauernde Aufgabe, so daß man von einem Ziel im Sinne eines bestimmten Endpunktes nicht sprechen kann. Dies resultiert daraus, daß das Fernstraßenausbaugesetz ein Plan in Gesetzesform ist. Der Plan schreibt nichts fest, er ist nicht statisch, sondern immer entwicklungsbezogen. Er hat sich stets den geänderten Bedingungen anzupassen, will er nicht seine Berechtigung verlieren. Daraus folgt, daß mit Hilfe eines Planes nicht ein bestimmtes, fest definiertes Ziel erreicht werden soll, sondern nur Leitziele fixiert werden, die nach der jeweils gegebenen Situation ausgefüllt werden müssen.

Auch das weitere Merkmal der Definition des Bundesverfassungsgerichts, daß das Maßnahmegesetz einen überschaubaren Kreis Betroffener habe, trifft auf das Fernstraßenausbaugesetz nicht zu. Denn das Gesetz erstreckt sich mit seiner Zielsetzung auf das gesamte Bundesgebiet, so daß in räumlicher Hinsicht der Kreis der durch die zukünftige Planverwirklichung Betroffener unübersehbar ist.¹⁾

¹⁾ Betroffensein kann in diesem Zusammenhang nicht mit individueller Rechtsbetroffenheit gleichgesetzt werden; eine solche Beziehung könnte das Fernstraßenausbaugesetz nicht herstellen.

Aber auch nach den Begriffsbildungen der Literatur läßt sich das Fernstraßenausbaugesetz nicht als Maßnahmegesetz charakterisieren. Das Schrifttum stellt stärker als die Rechtsprechung auf die besondere Zweck-Mittel-Relation ab, die ein Maßnahmegesetz kennzeichnen solle.

Als Zweck des Fernstraßenausbaugesetzes läßt sich der geordnete und systematische Ausbau des Bundesfernstraßennetzes begreifen. Als Mittel dazu könnten der Bedarfsplan, der den Ausbau koordiniert, gelten. Andererseits hat das Fernstraßenausbaugesetz auch Zeitbezug, bestimmt doch § 1 des Gesetzes, daß das Netz der Bundesfernstraßen bis 1990 nach einem Bedarfsplan ausgebaut werden soll. Dieser Zeitbezug ist jedoch von anderer Qualität als die Zeitbezogenheit, die das Maßnahmegesetz kennzeichnet. Der Zeitbezug des Fernstraßenausbaugesetzes hat nicht die Bedeutung, daß der Ausbau der Bundesfernstraßen bis zum Jahr 1990 beendet sein wird. Die Grenze des Jahres 1990 wurde nur deshalb gesetzt, da es sich um einen relativ gut überschaubaren Zeitraum handelt und die Straßenbauentwicklung im groben und ganzen exakt prognostizierbar erscheint. Würde man die zeitliche Grenze des Bedarfsplanes noch weiter hinausschieben oder sogar ganz entfallen lassen, wäre man auf unsichere Planungsdaten angewiesen, die die gesamte Bedarfsplanung in Mitleidenschaft ziehen würde.

Ganz anders geartet ist hingegen der Zeitbezug des Maßnahmegesetzes. Das Maßnahmegesetz ist deshalb zeitlich begrenzt, weil damit gerechnet wird, daß innerhalb des zeitlichen Rahmens die zur Überwindung der Störungslage geeigneten und erforder-

lichen Maßnahmen getroffen werden können. Entscheidend ist damit nicht die sichere Voraussage von Ordnungsdaten für die künftige Entwicklung, sondern die Möglichkeit, eine entstandene soziale Krise zu bewältigen.

Damit hängt auch die Frage nach dem 'Wesen' des Maßnahmegesetzes, nämlich das besondere Verhältnis von Mittel und Zweck, zusammen. Dabei ergibt sich, daß das Fernstraßenausbaugesetz nicht den bisher in Literatur und Rechtsprechung diskutierten Beispielen entspricht. Von Bedeutung ist nämlich, daß - wie bereits oben angeklungen - Maßnahmegesetze auf bestimmte soziale Krisen reagieren. Dieses reaktive Element ist wesentlicher Inhalt des Gesetzes auch nach Auffassung der Literatur, so, wenn Forsthoff davon spricht, das Maßnahmegesetz entwachse einer bestimmten Situation.¹⁾ Damit ist gemeint, daß das Maßnahmegesetz Folge der durch die besondere Situation entstandenen Verhältnisse ist und darauf reagiert.²⁾ Demgegenüber kommt dem Fernstraßenausbaugesetz nicht so sehr

1) E. Forsthoff, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, S. 221 ff.

2) Vgl. auch E.R. Huber, DÖV 1956, 200 f, 204; R. Herzog, Wissenschaftliche Entwicklung und technischer Fortschritt im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, S. 17/25; Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 197.

eine reaktive Funktion zu; zwar ist nicht zu verkennen, daß es die Antwort auf eine bestimmte, zur Zeit bestehenden Situation beim Ausbau der Bundesfernstraßen ist. Wesentlich bedeutsamer ist es aber, daß das Gesetz Orientierungsdaten setzt und so den systematischen Ausbau des Straßennetzes selbst steuert.

Voigt¹⁾ hingegen ist der Ansicht, daß auch der Plan in Gesetzesform wie das Maßnahmegesetz nur 'reagiert', da auch bei Planungen stets ein konkreter Anlaß vorläge. Wenn aber zumindest das Problem, das ein planerisches Handeln erfordere, erkannt sein müsse, dann sei Planen letztlich ebenfalls nur 'Reaktion'. Dem ist an sich zuzustimmen, doch mit einer wesentlichen Modifikation: Das Maßnahmegesetz reagiert auf eine bestimmte Situation, auf eine bestimmte soziale Krise. Auch Planungen setzen einen konkreten Anlaß voraus. Doch tritt bei den Planungen dieser konkrete Anlaß in den Hintergrund, während beim Maßnahmegesetz die zu seiner Entstehung führenden Grundbedingungen das Gesetz während seiner Geltung gleichsam 'begleiten'. Das Maßnahmegesetz ist nur unter dem Blickwinkel seiner Entstehungsbedingungen verständlich.

Dies läßt sich beim Fernstraßenausbaugesetz nicht feststellen. Hier ist die künftige Entwicklung und

1) R. Voigt, Rechtsformen, S. 62.

Gestaltung des Straßenverkehrs unter den jeweils geltenden Bedingungen das Essentielle des Gesetzes. Die Grundbedingungen, die im Jahr 1957 zur Entstehung des Bedarfsplangesetzes führten (insbesondere der Neubau der Bundesfernstraßen) sind heute weitgehend modifiziert. Nicht mehr der quantitative Neubau, sondern der qualitätsbezogene Ausbau der Bundesfernstraßen steht heute im Vordergrund der Zielsetzungen des Fernstraßenausbaugesetzes. Das Gesetz von 1981 ist nicht mehr die Reaktion auf die im Jahre 1957 herrschenden Lebensbedingungen, sondern Ergebnis einer planmäßigen und zielgerichteten Entwicklung. Damit zeigt sich, daß die reaktive Komponente in den Hintergrund getreten ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Fernstraßenausbaugesetz entscheidend nach Form und Inhalt von dem Typ des Gesetzes abweicht, den Literatur und Rechtsprechung als Maßnahmegesetz bezeichnen.¹⁾

1) So ohne Begründung auch F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/304; zum gleichen Ergebnis kommt auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 131, der aber anscheinend die Begriffsbildungen der Rechtsprechung wie der Literatur für das Maßnahmegesetz im Hinblick auf das Bedarfsplangesetz für gegeben hält (S. 125); a.A. K. Lange, Verkehr und öffentliches Recht, S. 274, der ohne Begründung das Bedarfsplangesetz von 1971 als Maßnahmegesetz qualifiziert.

b) Das Fernstraßenausbaugesetz als Organgesetz

Als 'Organgesetz' wird in der Literatur der Typ von Gesetz umschrieben, der sich im Gegensatz zum materiellen bzw. Rechts- oder Herrschaftsgesetz nur an die Organe der staatlichen Wirkungseinheit wendet.¹⁾ Adressat des Organgesetzes ist nicht der einzelne Bürger; vielmehr erschöpfen sich die Wirkungen dieses Gesetzestyps im Verhältnis der Staatsorgane untereinander.

Nach dieser Definition könnte man das Fernstraßenausbaugesetz in der Tat als Organgesetz qualifizieren. Denn Adressat des Gesetzes ist in erster Linie die Exekutive, im besonderen der Bundesminister für Verkehr. Dieser ist verpflichtet, zur Ausführung des Bedarfsplanes Fünfjahrespläne aufzustellen (§ 5 FStrAbG), er hat zu prüfen, ob der Bedarfsplan anzupassen ist und er unterliegt der jährlichen Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag gem. § 7 FStrAbG.

Fraglich ist aber, ob damit die organisationsrechtliche Seite des Fernstraßenausbaugesetzes voll ausgeschöpft ist. Denn dadurch, daß das Gesetz sich ausschließlich an staatliche Organe wendet, legt es mithin auch die Kompetenzen dieser Organe fest.

1) K. Stern, Staatsrecht I, S. 826; ders. in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, S. 68; K.H. Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 1/33 bei FN 168; M. Bullinger, DÖV 1970, 761/770; K. Stern, DÖV 1967, 657/658.

Es wird die Aufgabe der Exekutive im Planungsprozeß festgelegt, daneben aber- und dies ist nicht weniger bedeutsam - die Aufgabe des Gesetzgebers selbst umschrieben. Mit dem Fernstraßenausbaugesetz bestimmt der Gesetzgeber, welche Rolle er sich in der Bundesfernstraßenplanung zuerkennt. Diese Aufgabenverteilung, die durch das Gesetz getroffen wird, sieht folgendermaßen aus:

Die Entwicklungslinien, die Orientierungsdaten bestimmt der Gesetzgeber durch die Aufstellung des Bedarfsplanes. Insoweit hat er sich selbst die Kompetenz zugewiesen. Die Ausführung und Verwirklichung der vom Gesetzgeber geplanten Maßnahmen hat er der Exekutive überlassen. Daraus folgt insgesamt, daß mit dem Fernstraßenausbaugesetz der Gesetzgeber die innerstaatliche Organisation beim Aus- und Neubau der Bundesfernstraßen geregelt hat. Mithin ist der Auffassung von K. Lange¹⁾ zuzustimmen, wonach das Bedarfsplangesetz eher jenen Gesetzen zuzurechnen sei, durch welche der Staat seine Organisation regle.

Dies ist eine eher formelle Betrachtungsweise. Beim Fernstraßenausbaugesetz kommt die Besonderheit hin-

1) K. Lange, Verkehr und Öffentliches Recht, S. 274; ebenso K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 129, der das Bedarfsplangesetz als 'staatsorganisatorisches Gesetz' bezeichnet. K. Stern, Staatsrecht II, S. 709 bei FN 94 möchte offenbar jedes Gesetz, wodurch das Parlament über Planungen beschließt, als 'Organ-gesetz' qualifizieren.

zu, daß ihm ein Plan zugrundeliegt. Damit stellt sich die Frage, ob es nicht auch in den Typus 'Planungsgesetz' eingeordnet werden kann. Dies soll im folgenden Abschnitt geklärt werden.

c) Das Fernstraßenausbaugesetz als Planungsgesetz

Da die Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz im Wege des förmlichen Gesetzes erfolgt, erscheint es durchaus naheliegend, das Fernstraßenausbaugesetz als "Planungsgesetz"¹⁾ zu kennzeichnen.

Bevor jedoch eine Einordnung möglich ist, muß zunächst auf die in der Literatur behandelten Begriffsbildungen näher eingegangen werden.

1) Zum Planungsgesetz, vgl.: Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 195ff; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 328ff; P. Badura in: FS für Hans Huber, S. 15ff; H. Steiger in: FS für H.J. Wolff, S. 385/416ff; H.H. Seidler, Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung, S. 46ff; M. Schröder, Planung, S. 21ff.

Soweit im Schrifttum überhaupt eine Unterscheidung getroffen wird¹⁾, differenziert man im großen und ganzen zwischen Planungsgesetzen und Plangesetzen.²⁾ Das Planungsgesetz (auch "Steuerungsgesetz"³⁾ oder "Gestaltungsgesetz"⁴⁾ genannt) ist durch drei Merkmale gekennzeichnet: Einmal durch Zweckfixierung, dann durch Flexibilität und zuletzt durch Zukunftsorientierung.⁵⁾ Unter Zweckfixierung versteht man, daß das Gesetz Leitlinien für die künftige Entwicklung gibt. Es werden Ziele, Zwecke und Grundsätze für das planerische Handeln festgelegt, wobei die Planungsorgane diese Leitlinien durch eigenes planerisches Handeln zu verwirklichen haben. Das Planungsgesetz ordnet und gestaltet nicht selbst, es sagt nur, wie geordnet und gestaltet werden soll.⁶⁾ Aufgabe

1) H. Schneider, Gesetzgebung, S. 123; R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 328 ff, und H.H. Seidler, Rechtsschutz bei staatlicher Wirtschaftsplanung, S. 466 ff, sprechen nur von 'Planungsgesetzen'.

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 195 ff; P. Badura in: FS für Hans Huber, S. 19; vgl. insgesamt die Zusammenstellung der - eher verwirrenden Terminologie bei M. Schröder, Planung, S. 21 ff.

3) P. Häberle, VVDStRL 30 (1972), S. 43/51; ders., in: FS für G. Küchenhoff, S. 453/462 ff.

4) H. Steiger, in: FS für H.J. Wolff, S. 416 ff.

5) So das Ergebnis der Untersuchung von Th. Würtenberger (FN 2), S. 200 ff.

6) H. Steiger (FN 4), S. 385/417.

und Ziel des Planungsgesetzes ist es, ständig Impulse für die künftige Entwicklung zu geben.¹⁾

Durch das Planungsgesetz wird weiterhin ein flexibler Leistungseinsatz bei der Erfüllung der Leitlinien gewährleistet. Da Planungsgesetze nur die Richtung auf das Ziel weisen, ohne den Weg selbst festzulegen, ermöglichen sie eine situationsangemessene Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Krisen²⁾. Es kann aus der Vielfalt der Maßnahmen jeweils die erfolgversprechendste ausgewählt werden.

Das Planungsgesetz ist zukunfts offen. Da Planung sich nur auf einen überschaubaren Zeitraum beziehen kann, weil nur so die Planungsgrundlage prognostizierbar ist, andererseits sich aber nach Ablauf des Zeitraums der zu planende Gegenstand nicht erledigt, hat dies zur Folge, daß sich mit fortschreitender Zeitdauer der Regelungshorizont des Gesetzes immer weiter hinausschiebt.³⁾ Konsequenz davon ist, daß Planungsgesetze einer ständigen Anpassung unterliegen müssen.

1) R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Abschn. VII, Art. 20, Rdnr. 48 (1980).

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 203f.

3) Th. Würtenberger (FN 2).

Dem Planungsgesetz wird der Typ des 'Plangesetzes' gegenübergestellt. Bei diesem Gesetzestyp, zu dem etwa das Haushaltsgesetz gezählt wird, sollen die oben geschilderten Merkmale der Zweckfixierung, Flexibilität und Zukunftsoffenheit fehlen.¹⁾ Die Plangesetze erschöpfen sich im Vollzug. Sie dienen der Erfüllung der Leitlinien, die die Planungsgesetze aufstellen. Sie erledigen sich mit dem Vollzug des Planes.

Demgegenüber faßt Häberle²⁾ den Begriff des 'Plangesetzes' anscheinend weiter als Würtenberger. Seiner Auffassung nach ist das Plangesetz gekennzeichnet durch die Formulierung pauschaler Planungsziele, adressiert an den Leistungsstaat bzw. die Leistungsgesellschaft, durch zeitliche Befristung und Abhängigkeit des Mitteleinsatzes von der jeweiligen Entwicklung und vom Zeitablauf. Nach Häberle dürfen Plangesetze damit sehr wohl Entwicklungslinien bestimmen und bräuchten sich nicht im bloßen Vollzug zu erschöpfen.

Betrachtet man unter diesen Vorgaben das Fernstraßenausbaugesetz, so ergibt sich folgendes:

Einmal gibt das Gesetz Leitlinien für die Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes. Es legt fest, wie der Ausbau des Fernstraßennetzes vor sich gehen soll. Dieser Ausbau ist im Bedarfsplan nach

1) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 203f.

2) in: FS für G. Küchenhoff, S. 453/459f.

Dringlichkeiten dargestellt. Natürlich ist einzu-räumen, daß das Gesetz selbst keine allgemeinen Ausbaugrundsätze aufstellt, wie z.B. die Berücksichtigung umwelt- und energiepolitischer Ziele oder des Vorrangs der Investitionen zur Substanz-erhaltung und Modernisierung des vorhandenen Strassennetzes.

Insofern ist das Fernstraßenausbaugesetz mit dem Raumordnungsgesetz des Bundes,¹⁾ das sehr allgemein gehaltene Aufgaben, Ziele (§ 1 ROG) und Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) beschreibt, nicht zu ver-gleichen. Andererseits kann nicht ernstlich be-hauptet werden, das Fernstraßenausbaugesetz sei nicht zweckfixiert. Die Darstellung der Ziele der künftigen Bundesfernstraßenpolitik ergibt sich aus dem festgelegten Bedarfsplan selbst. Aus diesem ist quasi mittelbar ersichtlich, welchen Weg der Gesetz-geber eingeschlagen hat und auf welchem Weg er fortschreiten will. Allein durch die Aufstellung des Bedarfsplanes gibt der Gesetzgeber seine Ziele zu erkennen, wie z.B. insbesondere das Ziel, daß der Ausbau der Bundesfernstraßen dem Neubau vorzu-gehen habe.

Das Fernstraßenausbaugesetz ist auch durch Flexi-bilität gekennzeichnet. Das Gesetz bietet einer-seits flexible Regelungen an, um auf veränderte Planungsbedingungen angemessen reagieren zu können. Das sind die bereits oben²⁾ erwähnten Instrumente zur Sicherung des Fernstraßenausbaues (Anpassung

1) ROG vom 8.4.1965, BGBl I S. 306, zuletzt ge-ändert durch Gesetz vom 1.6.1980, BGBl I S. 649.

2) Vgl. oben III.

des Bedarfsplanes; einzelne Verbesserungsmaßnahmen; unvorhergesehener Verkehrsbedarf). Andererseits wird der Ausbau des Bundesfernstraßennetzes durch den Bedarfsplan nicht voll determiniert, sondern den dem Bedarfsplan zu dessen Verwirklichung nachfolgende Plänen ein großer Spielraum belassen: Die Fünfjahrespläne des Bundesministers für Verkehr werden 'zur Verwirklichung' des Bedarfsplanes aufgestellt und bilden 'den Rahmen' für die Straßenbaupläne, § 5 Abs. 1 FStrAbG.

Auch die Zukunftsoffenheit dürfte dem Fernstraßenausbaugesetz nicht abzusprechen sein. Durch die alle vier Jahre erfolgende Anpassung des Bedarfsplanes wird der Regelungsgehalt des Gesetzes hinausgeschoben. Das Gesetz ist auf permanente Fortschreibung angelegt.

Das Fernstraßenausbaugesetz erschöpft sich auch nicht, wie es für ein Plangesetz charakteristisch ist, im bloßen Vollzug. Vollzug bedeutet, daß vorgegebene Plandaten in die Realität umgesetzt werden. Daran fehlt es hier. Zur Verwirklichung des Bedarfsplanes bedarf es weiterer planerischer Entscheidungen, nämlich der Aufstellung des Fünfjahresplanes, und des Straßenbauplanes. Diese weiteren Entscheidungen sind nicht bloßer Vollzug des Bedarfsplanes, sondern eigenständige, planerische Entscheidungen der jeweils handelnden Organe.

Damit läßt sich das Fernstraßenausbaugesetz durchaus als 'Planungsgesetz' bezeichnen. Es sollte

nicht als 'Plangesetz' gekennzeichnet werden,¹⁾ da dabei nicht zum Ausdruck kommt, daß ihm in erster Linie Planungscharakter im Sinne einer leitliniensetzenden Funktion zukommt.

Wie oben festgestellt, unterscheidet sich das Fernstraßenausbaugesetz von den herkömmlichen Planungsgesetzen, wie z.B. dem Raumordnungsgesetz des Bundes oder den Landesplanungsgesetzen. Diese Gesetze legen in der Tat keinen Plan in Gesetzesform fest. Dies ist aber der einzig bedeutsame Unterschied zum Fernstraßenausbaugesetz. Daher erscheint es gerechtfertigt, diese Gesetze als 'formelle Planungsgesetze', das Fernstraßenausbaugesetz aber als 'materielles Planungsgesetz' zu bezeichnen.²⁾ Damit kommt zum Ausdruck, daß dem Gesetz ein Plan zugrundeliegt.

Nachdem der Charakter des Fernstraßenausbaugesetzes als 'materielles Planungsgesetz' festgestellt ist, kann auch eine Antwort auf die im letzten Abschnitt aufgeworfene Frage gegeben werden, nämlich, ob die Qualifizierung als materielles Planungsgesetz auch den Typ des staatsorganisatorischen Gesetzes oder Organgesetzes mitumfaßt. Dies ist zu bejahen. Typisches Kennzeichen des materiellen Planungsgesetzes ist die gesetzliche Festlegung des Planes.

1) So aber H. Steiger in: FS für H.J. Wolff, S. 385/417; P. Häberle in: FS für G. Küchenhoff, S. 453/459f; und auch R. Bartlisperger in: BK, Art. 90 (1969), Rdnr. 77, der das Ausbauplangesetz von 1957 als 'budgetäres Plangesetz' bezeichnet.

2) So die Terminologie bei W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 114 bei FN 29; B. Dobiey, Die politische Planung, S. 31f.

Kennzeichen ist es aber auch, daß die Verwirklichung des Planes der Exekutive überlassen bleibt. Damit ist jedes materielle Planungsgesetz im oben beschriebenen Sinn auch ein Organengesetz.

2. Die Erforderlichkeit der Gesetzesform

Die Darstellung von Plänen in Gesetzesform ist eine in unserem Rechtssystem nicht allzu häufig auftretende Erscheinung. Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet war, den Bedarfsplan in Form eines Gesetzes festzulegen. Dadurch wird auch das allgemeine Problem berührt, inwieweit und in welchem Umfang Legislative und Exekutive an der planenden staatlichen Tätigkeit mitwirken müssen.¹⁾ Hier soll nur ein Ausschnitt aus diesem Bereich anhand des Fernstraßenausbaugesetzes diskutiert werden, nämlich, ob die Gesetzesform des Bedarfsplanes verfassungsrechtlich geboten war oder nicht. Diese Frage hängt mit dem allgemeinen Problem des Vorbehalts des Gesetzes zusammen.

¹⁾ F. Ossenbühl, Gutachten; M. Schröder, Planung, W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, Th. Würtenberger, Politische Planung.

Der Gesetzesvorbehalt¹⁾ entwickelte sich im Zeitalter des Konstitutionalismus.²⁾ Er war geprägt durch den Gegensatz zwischen Monarch auf der einen und Staatsvolk auf der anderen Seite. Um den Freiheitsbereich der Bürger vor Übergriffen des Monarchen (Exekutive) zu schützen, wurde ein solcher Eingriff nur für zulässig erachtet, wenn er aufgrund oder unmittelbar durch ein Gesetz im förmlichen Sinn - an dessen Zustandekommen die Vertretung der Bürger mitwirkte - gedeckt war. Entsprechend den damaligen Gegebenheiten beschränkte sich der Gesetzesvorbehalt auf Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers.³⁾ Mit dieser Formel wird auch heute noch der Gesetzesvorbehalt umschrieben.⁴⁾

Es zeigte sich, daß dem Gesetzesvorbehalt eine demokratische und eine rechtsstaatliche Funktion zu-

1) "Gesetzesvorbehalt" und "Vorbehalt des Gesetzes" werden hier als Synonyme behandelt.

2) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6 Rdnr. 9ff; J. Pietzcker, JuS 1979, 710/711; R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 20, Abschn. VI, Rdnr. 59 (1980).

3) F.E. Schnapp in: I.v.Münch, GG I, Art. 20, Rdnr. 43; R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 20, Abschn. VI, Rdnr. 59; zur Kritik an dieser Auffassung vgl. D. Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 66f; H.H. Rupp, Grundfragen heutiger Verwaltungsrechtslehre, S. 104ff; auch P. Selmer, JuS 1968, 489/492ff.

4) BVerfGE 8, 166f; W. Krebs, Jura 1979, 304; vgl. auch R. Herzog (FN 3), Rdnr. 64; K. Stern, Staatsrecht I, S. 805.

kam. Das demokratische Element lag darin, daß die Volksvertretung selbst die Zustimmung zu Eingriffen in den Freiheitsbereich des Bürgers durch den Monarchen gab und insoweit dessen Befugnisse beschränkte.

Dadurch, daß der Eingriff nur aufgrund eines Gesetzes oder aufgrund einer formalgesetzlichen Grundlage erfolgen durfte, ist auch ein rechtsstaatliches Element berührt. Die Gesetzesform sollte bewirken, daß durch die für die Allgemeinheit geltenden Regelungen das staatliche Handeln voraussehbar und berechenbar wird.¹⁾

Infolge der damaligen verfassungspolitischen Gegebenheiten war eine Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts nicht möglich. Erst die Entwicklung der Leistungs- und Lenkungsverwaltung, insbesondere unter Geltung des Bonner Grundgesetzes, verbunden mit der Entwicklung der parlamentarischen Monarchie, ließ den Gesetzesvorbehalt in neuem Licht erscheinen. Seither wird auf verschiedenen Gebieten, u.a. auch im Planungsrecht,²⁾ die Frage nach dem Gesetzesvorbehalt neu gestellt.

Neben der Frage, wann die Exekutive einer gesetzlichen Ermächtigung für ihr Handeln bedürfe, stellte

1) J. Pietzcker, JuS 1979, 710/712ff.

2) F. Ossenbühl, Gutachten, B 155ff.

sich jetzt zusätzlich das Problem, ob der Gesetzgeber selbst den Lebenssachverhalt regeln müßte und sich nicht mit der Schaffung von Normen begnügen dürfte, die eine Konkretisierung durch die Exekutive erforderlich machten. Dies wird in der Literatur unter dem Stichwort 'Parlamentarvorbehalt' diskutiert.¹⁾

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes folgt aus dem Rechtsstaats- in Verbindung mit dem Demokratieprinzip, daß die 'wesentlichen Entscheidungen' für das Zusammenleben der Bürger im Staat vom Parlament getroffen werden müssen.²⁾ Über den Begriff der Wesentlichkeit wurde aber letztendlich noch keine Klarheit erzielt.³⁾ Für den Fall,

1) H.U. Erichsen, VerwArch 67 (1976), S. 93/97 f; ders., VerwArch 69 (1978), S. 387/396; D. Falckenberg, BayVBl 1978, 166/168; K. Stern, Staatsrecht I, S. 811 ff.

2) BVerfGE 33, 303/LS 4; 34, 165/LS 6, 192; 40, 237/249; 41, 251/260; 45, 400/417; 47, 46/78 f; 48, 210/211; 49, 89/126 ff; 52, 233/239 f; 56, 1/12 ff; 58, 257/261; vgl. i.ü. auch BVerwGE 47, 194 ff; 47, 201 ff; 52, 197 ff; 56, 185 ff; auch BayVGH BayVBl 1983, 723/726.

3) G. Kisker, NJW 1977, 1313/1317; W. Krebs, Jura 1979, 304/308 f; H.U. Erichsen, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 1, S. 90; kritisch auch C.-E. Eberle, DÖV 1984, 485 ff, der für eine negative Abgrenzung des Parlamentarvorbehalts plädiert.

daß durch die staatlichen Maßnahmen Grundrechte betroffen werden, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, "wesentlich" bedeute in diesem Zusammenhang wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte.¹⁾ Auch die Frage, ob der Gesetzgeber selbst die Regelung des Lebenssachverhalts treffen müßte und sich nicht mit der Schaffung von durch die Exekutive auszuführenden Leitentscheidungen begnügen dürfte (also die Frage nach der Regelungsdichte), beurteilt sich nach dem Wesentlichkeitskriterium.²⁾

Was das Fernstraßenausbaugesetz anbelangt, so wird in der Literatur die Auffassung vertreten, daß der Gesetzgeber verpflichtet gewesen sei, den Bedarfsplan in Gesetzesform festzuschreiben, da es sich bei dieser Planung um eine wesentliche Entscheidung handle.³⁾

Nach der überkommenen Auffassung vom Gesetzesvorbehalt bedarf es keiner Fixierung des Bedarfsplanes im Wege des Gesetzes, da mit ihm keinerlei Eingriffe in Freiheit und Eigentum verbunden sind. Den allge-

1) BVerfGE 47, 46/79; 58, 257/268 f.

2) BVerfGE 48, 210/221; W. Fiedler, JZ 1979, 184. H.U. Erichsen, VerwArch 70 (1979), S. 249 f; ders., Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 1, S. 92; vgl. auch W. Krebs, Jura 1979, S. 304/312.

3) So F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/303 f. (ohne Begründung); vgl. auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 107 ff.

meinen Zielsetzungen des Bedarfsplanes fehlt die unmittelbare Zuordnung zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich. Konkrete Eingriffe lassen sich nicht absehen.

Im Hinblick auf die neuere Auffassung, insbesondere unter Rückgriff auf die den Gesetzesvorbehalt konstituierenden Elemente des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, wird man von folgendem ausgehen müssen:

Aus dem Rechtsstaatsprinzip dürfte sich eine Normierungspflicht des Gesetzgebers nicht ableiten lassen. Wie oben ausgeführt, bezweckt dieses Prinzip, durch abstrakte und generelle Festlegung staatlichen Handelns dieses voraussehbar zu machen. Dieser Maxime der Klarheit und Bestimmtheit staatlichen Handelns wäre auch durch eine Übertragung der Planfestlegungskompetenz auf die Exekutive Genüge getan. Allerdings müßte eine hinreichende Bekanntgabe der Exekutiventscheidung gewährleistet bleiben, z.B. durch Veröffentlichung der intendierten Planungsmaßnahme.

Jedoch ergibt sich aus dem demokratischen Aspekt des Vorbehaltsprinzips, daß der Gesetzgeber den Ausbau der Bundesfernstraßen selbst zu regeln hat. Es liegt eine wesentliche Entscheidung im Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor. Abgesehen von der Vagheit und Unbestimmtheit des Kriteriums 'wesentliche Entscheidung' bedeutet wesentlich 'wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte'¹⁾. Der Schutz der Grundrechte vermittelt

¹⁾ BVerfGE 47, 46/79; 58, 257/268f.

einen wichtigen Gesichtspunkt. Daraus ist zu entnehmen, daß Maßnahmen mit wesentlicher Grundrechtsrelevanz dem Kompetenzbereich der Legislative zuzuordnen sind.

Planung ist grundrechtlich gesehen ambivalent. Planung kann freiheitssichernd und freiheitsfördernd sein, sie kann aber auch in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreifen.¹⁾ Diese grundrechtseffektuiierende und grundrechtsbeschränkende Komponente der Planung kommt auch der Bundesfernstraßenplanung zu. So kann beispielsweise durch Festsetzungen des Bedarfsplanes eine grundrechtsrelevante Maßnahme im Bereich des Art. 12 GG betroffen werden, wenn durch den beabsichtigten Ausbau von Bundesfernstraßen vom Wohnort weiter entfernt liegende Arbeitsstätten erst in zumutbarer Weise erreichbar werden oder umgekehrt durch den Nichtausbau die Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme eingeschränkt werden. Hierin zeigt sich die Grundrechtsrelevanz der Bundesfernstraßenplanung.

Damit allein läßt sich aber die gesetzliche Fixierung der Bedarfsplanung nicht rechtfertigen. Denn jede Planung ist grundrechtseffektuiierend und zugleich grundrechtsbeschränkend. So gesehen gäbe es im Bereich staatlicher Planung nur noch grundrechtsrelevante Vorgänge. Die Besonderheit der Bedarfsplanung liegt jedoch darin, daß sie weitreichende Auswirkungen auf die Bürger hat, insbesondere auf den Freiheitsbereich und die allgemeinen Lebensverhältnisse. Der umfassenden verkehrsmäßigen Entwicklung des Bundesgebiets kommt große sachliche Bedeutung für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart und Zukunft zu.²⁾ Das gleiche gilt für die allgemeine Frage der zunehmenden Motorisierung der Bevölkerung. Dieser Probleme muß sich der Gesetzgeber selbst annehmen.

Bei den Konsequenzen aus dieser Feststellung muß un-

1) F. Ossenbühl, Gutachten, B 153.

2) Dazu BVerfG NJW 1981, 1774/1776.

terschieden werden: Die Grundrechtsrelevanz der Planung bedeutet zunächst nur, daß der Ausbau der Bundesfernstraßen nicht der Exekutive überlassen werden darf, sondern daß das Parlament der Regierung eine Handlungsdirektive zur Hand geben muß, innerhalb derer der Ausbau der Fernstraßen betrieben wird.

Dem wäre bereits dadurch Genüge getan, daß der Gesetzgeber pauschale Planungsleitsätze aufstellt, deren Ausfüllung der Exekutive obliegt. Dieser Weg wurde im Raumordnungsgesetz des Bundes verwirklicht. Beim Fernstraßenausbaugesetz ist der Gesetzgeber noch einen Schritt weiter gegangen. Er hat den Ausbau der Bundesfernstraßen, insbesondere das zeitliche und räumliche Vorgehen, selbst geregelt. Ob dies erforderlich war, ist nach den gleichen Grundsätzen zu beantworten, die bereits bei der Begründung des Gesetzesvorbehalts von Bedeutung waren. Liegt somit eine Regelung von besonderer Grundrechtsrelevanz vor, sind also die in Frage kommenden Grundrechte quantitativ oder qualitativ in besonderer Weise betroffen, dann ist eine Regelung durch den Gesetzgeber selbst erforderlich.¹⁾

Legt man diese Maßstäbe an das Fernstraßenausbaugesetz an, so ergibt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers, den Bedarfsplan in Gesetzesform festzuschreiben. Denn durch die Planung werden die Grund-

¹⁾ H.U. Erichsen, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 1, S. 92; W. Krebs, Jura 1979, 304/312; vgl. auch BVerfGE 33, 125/160; 49, 89/127; BVerwGE 51, 235/238; 57, 130/137f.

rechte nicht mit ausreichender Intensität betroffen.¹⁾ Die Bundesfernstraßenplanung betrifft keinen in hohem Maße grundrechtsrelevanten Bereich.²⁾ Dies ist damit zu begründen, daß die Festsetzungen des Bedarfsplanes nicht so konkretisiert sind, daß unmittelbare Rechtswirkungen für den einzelnen Bürger festgestellt werden könnten.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß sich aus dem Demokratieprinzip unter Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes keine Verpflichtung des Gesetzgebers ergibt, den Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in Gesetzesform festzulegen.

3. Die Geeignetheit der Gesetzesform

Von der Frage, ob die Gesetzesform des Bedarfsplanes verfassungsrechtlich geboten ist, ist zu unterscheiden, ob die Gesetzesform auch die zweckmäßigste Art der Darstellung des Bedarfsplanes ist. Problematisch ist der Zusammenhang zwischen beiden Bereichen. So ist für den Fall der Unzweckmäßigkeit der Gesetzesform zu klären, ob dies Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Seite hat, ob also etwa aus der Unzweckmäßigkeit der Regelung Konsequenzen für die tatsächliche Festlegung des Bedarfsplanes in Gesetzesform gezogen werden müssen.

- a) Die gesetzliche Fixierung des Bedarfsplanes hat einmal die Festschreibung der Ziele des Fernstraßenausbaus zur Folge. Diese Festschreibung

1) Zu diesem Erfordernis BVerfGE 49, 89/127.

2) Dazu BVerfG 47, 46/81 f.

führt zu einer erschwerten Anpassung an plötzliche Änderungen der Planungskonzeption, da erst der mühevolle und langwierige Weg der Gesetzesänderung beschritten werden muß.¹⁾ Die Planungsanpassung ist in § 4 S. 1 FStrABG geregelt. Die Anpassung des Bedarfsplanes als exekutivischer Plan könnte leichter bewerkstelligt werden; es wäre eine schnellere Reaktion auf veränderte Bedingungen möglich.

Dieser auf den ersten Blick in der Tat nachteilig erscheinende Aspekt erweist sich bei näherem Zusehen als nicht begründet. Das Fernstraßen- ausbaugesetz hat selbst Sicherungen eingebaut, um auf plötzlich veränderte Bedingungen angemessen reagieren zu können. So darf nach § 6 FStrABG der Straßenbauplan von den Festsetzungen des Bedarfsplanes im Einzelfall abweichen, soweit ein unvorhergesehener Verkehrsbedarf, insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur es erfordert.²⁾ Zum anderen bleiben einzelne Verbesserungsmassnahmen vom Bedarfsplan unberührt, dürfen also auch ohne Festsetzung im Bedarfsplan vorgenommen werden.³⁾

Zudem würde die schnellere Änderbarkeit des Bedarfsplanes durch Anpassung, die man als Vorzug eines exekutivischen Planes gegenüber einem Plan in Gesetzesform hervorheben könnte, im Fall

1) Dazu H.C.F. Liesegang, DVBl 1972, 847/848; auch F. Ossenbühl, Gutachten, B 57; F.v.Peter, DÖV 1973, 336/339f.

2) vgl. oben III 3

3) vgl. oben III 2

des Bedarfsplanes nicht zur Geltung kommen. Nach § 4 S. 1 FStrAbG prüft der Bundesminister für Verkehr nach Ablauf von 5 Jahren, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Dies bedeutet aber nicht, daß die Überprüfung erst nach Ablauf von 5 Jahren zu erfolgen hat. Bereits nach Erlass des Anpassungsgesetzes beginnen die zuständigen Verwaltungsbehörden sofort mit der Vorbereitung der Anpassung des Anpassungsgesetzes. Diese einem Planungs-gesetz immanente Vorbereitung der Prognosegrundlagen erfordert regelmäßig 4 bis 5 Jahre. Daraus folgt, daß auch ein exekutivischer Plan in der Regel erst alle 4 bis 5 Jahre angepaßt werden könnte, da auch er auf diesen langwierig zu ermittelnden Prognosegrundlagen beruht. Damit ergeben sich für die Frage der Anpassung wie für die Frage der Berücksichtigung kurzfristig auftretender Ereignisse sowohl im Hinblick auf einen exekutivischen wie auch auf einen legislativen Plan keine Unterschiede.

Unabhängig davon erreicht der Bedarfsplan durch die Festschreibung der Ziele in Gesetzesform einen hohen Grad an Kontinuität.¹⁾ Er wird damit unabhängig von Änderungswünschen seitens von Interessengruppen. Durch die Langwierigkeit und Schwierigkeit der Anpassung ist er solchen Wünschen nicht so sehr ausgesetzt wie ein exekutivischer Plan.

¹⁾ F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/304.

- b) Gegen die Gesetzesform könnte zudem sprechen, daß dem Parlament das Fachpersonal und die sächlichen Mittel fehlen, um gegenüber den Vorstellungen der Exekutive eigenständige Vorstellungen entwickeln zu können. Die erforderlichen persönlichen und sächlichen Mittel hat allein die Exekutive zur Verfügung.¹⁾

Dies ist aber das Problem eines jeden Planungsgesetzes. Jedes Planungsgesetz erfordert einen umfassenden spezifischen Sachverstand, den das Parlament notwendigerweise nicht besitzen kann, soll nicht eine Art Gegenbürokratie aufgebaut werden. Abgesehen davon wäre das Parlament auch dieser ausgeliefert.²⁾ Andererseits läßt sich nicht feststellen, daß das Parlament bei der Behandlung eines Planungsgesetzes lediglich auf die Billigung oder Ablehnung des Gesetzesentwurfes der Exekutive beschränkt wäre. Wie neuere umfassende Untersuchungen dieser Problematik gezeigt haben, kommt dem Parlament im Verhältnis zur Exekutive eine Vielzahl von Beteiligungsrechten und Mitwirkungsbefugnissen zu, die einen maßgeblichen inhaltlichen Einfluß auf das Planungsgesetz zur Folge haben können.³⁾ Auch daraus läßt sich entnehmen, daß Planung in Gesetzesform durchaus zweckmäßig ist.

1) Zwischenbericht der Enquete-Kommission, BT Drs. VI/3829 S. 47 sub 2.1.3; D. Grimm, ZParl 1970, 448 / 456ff.

2) Auf diesen Gesichtspunkt weist E.W. Böckenförde in: Der Staat, 1972, 429 / 448 hin.

3) Zu den einzelnen Möglichkeiten, vgl. F. Ossenbühl, Gutachten, B 80f mwN.; Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 217ff, 273ff.

- c) Positiv zu vermerken ist die notwendige Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament bei Erlaß eines Planungsgesetzes. Diese Kooperation führte zu der Formel, daß die Planung der Regierung und dem Parlament 'zur gesamten Hand' zustehe.¹⁾ Damit sind Exekutive und Legislative gleichermaßen verantwortlich für die politische Planung. Diese beiderseitige Verantwortlichkeit macht das Gesetz zu einem geeigneten Instrument der Planung.
- d) Neben dieser in gewisser Weise horizontalen Verantwortlichkeit (zwischen Regierung und Parlament) gewährleistet das Planungsgesetz auch eine Art vertikale Verantwortlichkeit. Damit ist die Mitwirkung der Länder bei den Planungen des Bundes gemeint.²⁾ Durch die Institution des Bundesrates haben die Länder die Möglichkeit, auf die Planungsvorstellungen des Bundes Einfluß zu nehmen. Jedoch darf dabei nicht außer Betracht bleiben, daß hier eine Mitwirkung nur im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 76 ff. GG möglich ist. Planungsspezifische Mitwirkungsbefugnisse (wie z.B. eine gegenseitige Abstimmung, wie sie nach § 4 Abs. 5 ROG erforderlich ist) spielen hier keine Rolle.

1) E. Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 9/37f; F. Ossenbühl, Gutachten, B 79; P. Badura, Art. 'Regierung' in: EvStL, Sp. 216f. Vgl. 5. Hauptteil, IV.

2) R. Voigt, Rechtsformen, S. 52ff; H. Schneider, Gesetzgebung, S. 122.

- e) Die Planung in Gesetzesform hat auch den Vorteil, daß infolge der öffentlichen Diskussion des Planentwurfs die Planung und ihre Grundlagen transparent und durchschaubar werden.¹⁾ Zwar sind die zukünftigen Planbetroffenen an der Diskussion nicht unmittelbar beteiligt, sie vollzieht sich jedoch vor ihren Augen und trägt damit bei, mehr Verständnis für die Entscheidung zu wecken.
- f) Weiterer Vorteil ist die Publizität der Planung durch Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG).²⁾ Der Bedarfsplan, der nach § 1 FStrAbG als Anlage zum Gesetz beigefügt ist, ist damit Teil des Gesetzes und ist mitverkündet. Die obligatorische Verkündung des Fernstraßenausbaugesetzes ermöglicht es den in der Zukunft von der Planung Betroffenen, sich umfassend Kenntnis zu verschaffen.
- g) Nicht gegen die Geeignetheit der Planung in Gesetzesform kann angeführt werden, daß sich ein Planungsgesetz inhaltlich von dem traditionellen Gesetz im Sinn einer generell abstrakten Regelung unterscheidet. Aus dieser Fragestellung kann nichts für und gegen die in Gesetzesform gekleidete staatliche Planung hergeleitet werden. Die Geeignetheit der Form knüpft an die äußeren Tatbestandsmerkmale des Gesetzes, an

1) R. Voigt, Rechtsformen, S. 54; H. Schneider, Gesetzgebung, S. 122.

2) R. Voigt (FN 1), S. 55ff.

seine Wirkung an; dies bedeutet, daß es allein auf das Zustandekommen im förmlichen Gesetzgebungsverfahren ankommt¹⁾. Nur in diesem Rahmen lassen sich pragmatische Fragen der Zweckmäßigkeit erörtern.

- h) Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Gesetz durchaus ein geeignetes Instrument politischer Planung ist. Daraus folgt auch, daß keine Diskrepanz zwischen der Frage der Zweckmäßigkeit und der tatsächlichen Festlegung der Planung in Gesetzesform auftreten kann. Die Frage, ob die mangelnde Eignung des Bedarfsplanes in Gesetzesform Auswirkungen auf die tatsächliche Festlegung in Gesetzesform hat, stellt sich somit beim Fernstraßenausbaugesetz nicht.

1) So offenbar auch R. Voigt, Rechtsformen, S. 43 f.

ZWEITER HAUPTTEIL:

DARSTELLUNG DES ZUSAMMENHANGS MIT ANDEREN PLANUNGSMASSNAHMEN DER ÖFFENTLICHEN HAND

I. RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG

1. Verhältnis der Raumordnung und Landesplanung zur Bundesfernstraßenausbauplanung

Der Zusammenhang zwischen Raumordnung und Landesplanung einerseits und Bundesfernstraßenausbauplanung andererseits ergibt sich bereits aus den gesetzlichen Grundlagen. So stellen § 4 S. 1 FStrAbG und § 16 FStrG selbst den Bezug zur Raumordnung und Landesplanung her. Die Anpassung des Bedarfsplanes nach § 4 S. 1 FStrAbG erfolgt unter Berücksichtigung des Raumordnungsgesetzes.¹⁾ Nach § 16 Abs. 1 FStrG erfolgt die Planung und Linienbestimmung der Bundesfernstraßen durch den Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder.²⁾

1) Zur Anpassung vgl. unten 5. Hauptteil, II.

2) Dazu im 4. Hauptteil.

- a) Wesen und Inhalt der Raumordnung und Landesplanung und der Bundesfernstraßenausbauplanung

aa) Raumordnung und Landesplanung

Raumordnung (und Landesplanung¹⁾) bedeutet nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts im Gutachten zum Bundesbaugesetz²⁾ die zusammenfassende, überörtliche und überfachliche Ordnung des Raumes aufgrund von vorgegebenen oder erst zu entwickelnden Leitvorstellungen. Dieser Begriffsbildung ist die Lehre - wenn auch mit Unterschieden im Detail - im großen und ganzen gefolgt.³⁾ Sie soll auch den folgenden Ausführungen zugrundegelegt werden.

1) Mit W. Ernst in: W. Ernst/W. Hoppe, Baurecht, Rdnr. 2 sollen die Begriffe 'Raumordnung' und 'Landesplanung' gleichbedeutend verwandt werden; ebenso H.U. Evers, Raumordnung, S. 41.

2) BVerfGE 3, 407/425.

3) W. Ernst in: W. Ernst/W. Hoppe, Baurecht, Rdnr. 1; K.H. Friauf, Baurecht, S. 615; H.U. Evers, Raumordnung, S. 40; W. Cholewa/H. Dyong/u.a., Raumordnung, Vorb. VI 2 vor § 1 ROG (1982); einen Überblick über die verschiedenen Definitionsversuche geben L. Heigl/R. Hosch, Art. 1 BayLP1G, Rdnr. 2f (1974).

Die Raumordnung und Landesplanung ist 'überörtlich', weil der räumliche Bereich der Planung - im Gegensatz zur Bauleitplanung - über das Gebiet einer Gemeinde hinausreicht.¹⁾ Daneben bedeutet 'überörtlich' auch, daß Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung keine die unmittelbare Nutzung von Grund und Boden regelnde Wirkung haben dürfen.²⁾ Dies ist die Domäne der Fachplanung. Deshalb wird auch von der 'Überfachlichkeit' der Raumordnung und Landesplanung gesprochen.³⁾ 'Zusammenfassend' wirkt die Raumordnung und Landesplanung, weil sie sämtliche planerischen Aktivitäten der öffentlichen Hand aufeinander abstimmen und zu einer widerspruchsfreien Einheit zusammenfügen soll.⁴⁾ Dies bedeutet nicht nur eine verfahrensrechtliche Koordinierung, sondern auch eine 'leitbildgerechte Koordination'.⁵⁾ Die Merkmale 'überörtlich' und 'zusammenfassend' werden unter dem Begriff der 'Übergeordnetheit' der Raumordnung und Landesplanung zusammengefaßt. Beide Merkmale definieren daher den Begriff der 'Übergeordnetheit'.⁶⁾

1) R. Breuer, Planung, S. 212; L. Heigl/R. Hosch, Art. 1 BayLPfG, Rdnr. 41.

2) W. Erbguth, Raumordnungsrecht, Rdnr. 346.

3) K.H. Friauf, Baurecht, S. 615; zur Unterscheidung zwischen Gesamt- und Fachplanung E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 18ff; F. Ossentbühl, Gutachten, B 28; W. Schmidt-Glaeser/E. König, JA 1980, 321/322; R. Hendler, JuS 1979, 618ff.

4) W. Ernst in: W. Ernst/W. Hoppe, Baurecht, Rdnr. 1.

5) W. Erbguth (FN 2), Rdnr. 350.

6) W. Erbguth (FN 2), Rdnr. 345.

bb) Bundesfernstraßenausbauplanung

Die Planung der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplangesetz ist wie die Raumordnung und Landesplanung überörtlich. Sie erstreckt sich auf das gesamte Bundesgebiet. Sie ist keine Fachplanung, da sie nicht die unmittelbare Nutzung von Grund und Boden regelt. Jedoch ist die Fernstraßenausbauplanung dem Ressort des Bundesministers für Verkehr zugeordnet. Sie ist insoweit fachbezogen. Das hat aber nichts mit der Grund und Boden unmittelbar in Anspruch nehmenden Fachplanung zu tun. Sie erscheint vielmehr als sog. Ressortplanung.¹⁾ Hier ist der Bereich der sog. politischen Planung erreicht. Wegen der grundlegenden Bedeutung für das Gemeinwesen gehört auch die Ressortplanung im Bereich des Bundesministers für Verkehr zur politischen Planung.²⁾ Infolge der Vagheit des Begriffs des 'Politischen', sollte stattdessen von 'staatsleitender Planung' gesprochen werden.³⁾ Das bedeutet, daß eine Planung vorliegt, die von den staatsleitenden Instanzen Regierung und Parlament im verfassungsrechtlich geordneten politischen Prozeß erstellt und realisiert wird.⁴⁾

1) K. Stern, Staatsrecht II, S. 709; W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 113ff; F. Ossenbühl, Gutachten, B 40f.

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 62f; B. Dobiey, Die politische Planung, S. 32f; a.A. W. Graf Vitzthum (FN 1), S. 113, da keine überressortliche Reichweite vorläge.

3) K. Stern (FN 1), S. 708f.

4) Th. Würtenberger (FN 2), S. 54; für die Trennung der Begriffe 'staatsleitende Planung' und 'Ressortplanung' aber K. Stern (FN 1), S. 709. Zur Planung durch Regierung und Parlament vgl. unten 5. Hauptteil, IV.

b) Der Zusammenhang zwischen Raumordnung und Landesplanung und der Bundesstraßenausbauplanung

Beiden Planungen ist neben ihrer Überörtlichkeit ihre Raumbedeutsamkeit gemeinsam. Außerdem fehlt beiden Planungen die unmittelbar Grund und Boden in Anspruch nehmende Wirkung. Dieser eher formale Zusammenhang wird verstärkt durch einen inhaltlichen Bezug. Sowohl der Bedarfsplan als auch die aufgrund der Raumordnung und Landesplanung ergehenden Maßnahmen sind Planungsentscheidungen. Dies bedeutet, daß bei diesen Entscheidungen verschiedene Interessen gegeneinander und untereinander abzuwägen sind.¹⁾ Der inhaltliche Bezug zwischen der Bedarfsplanung und der Raumordnung und Landesplanung besteht nun darin, daß die abzuwägenden Belange infolge der Übergeordnetheit der Planungen in gleicher Weise unspezifiziert sind. So scheidet eine Abwägung von Belangen einzelner Personen von vornherein aus, da sich sowohl die Verkehrsplanung als auch die Raumordnung und Landesplanung nach großräumigen Gesichtspunkten zu richten hat. Die Interessen der Bürger werden nur als quantitative oder 'aggregierte'²⁾ Interessen in die Abwägung eingestellt, also zum Beispiel als städtebauliche Interessen oder als Interessen der Landwirtschaft oder Wirtschaft berücksichtigt. Die Berücksichtigung von Interessen weitmaschiger Art sowohl in der Verkehrsplanung als auch in der Raumordnung und Landesplanung kann zu Planungskollisionen führen.

1) Vgl. nur K. Kodal, Straßenrecht, S. 662.

2) Ausdruck bei R. Wahl, DÖV 1975, 373/378.

Das Fernstraßenausbaugesetz bezieht in seinem § 4 S. 1 ausdrücklich die Raumordnung mit ein, indem es dem Bundesminister für Verkehr die Pflicht auferlegt, bei der Anpassung des Bedarfsplanes das Raumordnungsgesetz des Bundes zu beachten.

Auch in praktischer Hinsicht war und ist die Raumordnung und Landesplanung für die Bundesfernstraßen- ausbauplanung von großer Bedeutung.¹⁾ Bereits im Jahre 1968 befaßte sich die Ministerkonferenz für Raumordnung mit dem Verhältnis von Raumordnung und Fernstraßenplanung.²⁾ Die in dieser Entschlie- ßung aufgeführten Leitsätze über das Verhältnis beider Planungen sollte bei der Planung und dem Bau von Bundesfernstraßen beachtet werden.

Inhaltlich sollte unter Berücksichtigung der Grund- sätze der Raumordnung des § 2 ROG eine weitgehende Verflechtung und Abstimmung zwischen der Fernstraßen- planung und der Raumordnung erreicht werden.³⁾ Dieser

1) W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 115 bei FN 32; vgl. auch K.-D. Becker, Bundesfern- straßenplanung, S. 67f.

2) Entschlie- ßung der Ministerkonferenz für Raum- ordnung vom 28.11.1968, abgedruckt bei E.A. Marschall, H.-W. Schroeter/F. Kastner, Bundes- fernstraßengesetz, C 11, S. 993ff.

3) Ebenso durch die Grundsätze, die im Raumordnungs- bericht 1968, BT Drs. V/3958, S. 156f. aufge- stellt sind.

Beschluß gehört zu den maßgeblichen raumordnerischen Grundlagen des Fernstraßenausbaugesetzes.¹⁾

Durch eine verstärkte Koordinierung von Raumordnung und Landesplanung und Verkehrsplanung soll dabei eine angemessene Versorgung aller Teilräume des Bundesgebietes mit Verkehrseinrichtungen ermöglicht werden.²⁾ Aber bereits jetzt wurde gefordert, zwischen der gleichwertigen Versorgung dünnbesiedelter Gebiete und der Wirtschaftlichkeit von Verkehrsinvestitionen einen vertretbaren Kompromiß zu suchen.

Bei Erlaß des Bedarfsplangesetzes von 1971 gewannen raumordnerische Ausbaukriterien sehr stark an Bedeutung, nachdem der durch den Verkehr verursachte Nachholbedarf gegen Ende der 60er Jahre nahezu gedeckt war.³⁾ So enthielt der Bedarfsplan von 1971 z.B. eine Gesamtnetzvorstellung, die u.a. an einem raumordnerischen Gleichversorgungsziel ausgerichtet war. So sollte jeder Bürger im Umkreis von 25 km einen Autobahnanschluß erreichen können.⁴⁾

-
- 1) Raumordnungsbericht 1968, BT Drs. V/3958, S. 72.
 - 2) Raumordnungsbericht 1974, BT Drs. 7/3582, S. 94.
 - 3) H. Lutter, Raumwirksamkeit von Fernstraßen, S. 13.
 - 4) H. Lutter (FN 3).

Spätestens bei der zweiten Überprüfung des Bedarfsplanes 1979/1980 konnte diese raumordnerische Vorstellung nicht mehr aufrechterhalten werden. Unter Raumordnungsgesichtspunkten wird nicht mehr auf die Kürze der Verbindung Wert gelegt, sondern auf die Verbindungsqualität abgestellt.

Um ein weiteres Beispiel anzuführen: Die Straßenplanung und der Straßenbau sind eng mit der Landschaftspflege verbunden.¹⁾ Die Pflege der Landschaft ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 ROG ein Grundsatz der Raumordnung. Sie wird durch die Planung und den Bau neuer Straßen unmittelbar berührt und bedarf der Berücksichtigung.

Ist mithin die praktische und rechtliche Verflechtung zwischen Raumordnung und Landesplanung einerseits und der Fernstraßenausbauplanung andererseits festgestellt, ist die Frage nach den Konsequenzen dieser Verbindung, insbesondere unter dem Blickwinkel der Bindungswirkungen der Planungen untereinander, von Bedeutung.

1) Vgl. Landschaftspflege im Straßenbau, hrsg. von der Obersten Baubehörde im Bay. Staatsministerium des Innern, Sept. 1983; auch: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28.11.1968, abgedruckt bei E.A. Marschall/H.-W. Schroeter/F. Kastner, Bundesfernstraßengesetz, C 11, S. 993ff, Leitsatz 2.9; Raumordnungsbericht 1968, BT Drs. V/3958, S. 157.

2. Folge der Zuordnung

a) Bindungswirkung des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze

aa) Gegenüber dem Bedarfsplan

Das Problem ist in folgender Weise zu formulieren: Ist der Bundesgesetzgeber, der den Bedarfsplan aufstellt, bei der Aufstellung bzw. bei der Anpassung des Bedarfsplanes an das Raumordnungsgesetz gebunden, konkret, hat der Bedarfsplangesetzgeber die Grundsätze und die sonstigen gesetzlich festgelegten Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten oder kann er die Erfordernisse der Raumordnung und die aufgrund der Gesetze bestehenden Aufgaben und Befugnisse der Landesplanungsbehörden jederzeit aufheben?

Dies ist zuerst eine Frage nach der 'Selbstbindung' des Gesetzgebers. Dieses Problem stellt sich beim Fernstraßenausbaugesetz des öfteren, insbesondere bei Erlass des Anpassungsgesetzes nach § 4 FStrAbG¹⁾ als auch bei der Aufstellung des Straßenbauplanes nach §§ 5, 6 FStrAbG.²⁾ Soweit die Fragen der Selbstbindung des Gesetzgebers im Rahmen des Fernstraßenausbaugesetzes überhaupt behandelt werden, beschränken sich die Ausführungen in der Literatur auf die letztgenannte Fallkonstellation.³⁾

1) Vgl. unten 5. Hauptteil, II.

2) Dazu unten II 1 c.

3) K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 137ff; F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/305ff.

Eine vergleichbare Fragestellung wurde außerhalb der Fernstraßenplanung im Zusammenhang mit dem Stabilitätsgesetz erörtert. So wurde untersucht, ob der ein wirtschaftspolitisches Gesetz erlassende Gesetzgeber von den Grundsätzen des Stabilitätsgesetzes, insbesondere von § 1 StWG, abweichen durfte. Dies wurde mit der Begründung bejaht, der lex-posterior-Grundsatz gelte auch im Verhältnis zum Stabilitätsgesetz, da diesem kein höherer Rang als anderen Gesetzen zukomme.¹⁾ Daß der Gesetzgeber seine eigenen leitgrundsätzlichen Deklamationen selbst nicht unbeachtet lassen dürfe, sei nur ein politisch zu wertendes Argument.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind das Grundgesetz und das Raumordnungsgesetz des Bundes.

Nach § 3 Abs. 1 ROG gelten die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung für die in dieser Vorschrift aufgeführten Behörden und Planungsträger. Eine Bindung des Bundesgesetzgebers - unabhängig davon, ob dies rechtlich möglich wäre - ist in § 3 Abs. 1 ROG nicht statuiert.

Andererseits bestimmt Art. 20 Abs. 3 GG, daß die Gesetzgebung nur an die verfassungsmäßige Ordnung, das heißt im Kontext des Art. 20 Abs. 3 GG an das

¹⁾ K. Stern in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, § 1 Anm. VII 1; a.A. R. Breuer, DVBl 1970, 101/103ff; dazu unten näher im Text.

Grundgesetz gebunden ist.¹⁾ Eine Bindung des Gesetzgebers an eigene Gesetze kann sich daher nur aus der Verfassung selbst ergeben.

Das Verhältnis von Normen gleicher Ordnungsebenen (hier: förmliche Gesetze) beurteilt sich herkömmlicherweise nach bestimmten Kollisionsregeln. So geht das spätere Gesetz dem früheren vor (*lex posterior derogat legi priori*), das speziellere Gesetz hat Vorrang vor dem allgemeineren (*lex specialis derogat legi generali*) und dem späteren allgemeineren Gesetz kommt kein Vorrang vor dem früheren spezielleren Gesetz zu (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*).²⁾

Wendet man diese Kollisionsregeln auf das hier zur Diskussion stehende Verhältnis Raumordnungsgesetz-Fernstraßenausbaugesetz an, so ergibt sich folgendes: Als späteres Gesetz müßte das Fernstraßenausbaugesetz und damit der Bedarfsplan in Gesetzesform dem zeitlich früheren Raumordnungsgesetz vorgehen. Eine Bindung an das Raumordnungsgesetz könnte nicht begründet werden (*lex-posterior-Regel*). Wenn man zusätzlich darauf abstellt, daß durch die Festlegung des Bedarfsplanes bestimmte raumordnungspolitische Gesichtspunkte fernstraßenpolitisch nutzbar gemacht und damit konkretisiert werden (wenn z.B. landschaftspolitische Gesichtspunkte des Raum-

1) F.E. Schnapp in: I. v.Münch, GG I, Art. 20, Rdnr. 35; H. v.Mangoldt/F. Klein, GG, Art. 20, Anm. VI, 4e; vgl. auch BVerfGE 29, 176; 34, 286f.

2) M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 105.

ordnungsgesetzes auf die Ebene der Fernstraßenplanung bezogen werden), sich mithin die Aufstellung des Bedarfsplanes als Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung darstellen läßt, hat das insoweit speziellere Fernstraßenausbaugesetz nach der 'lex-specialis-Regel' ebenfalls Vorrang vor dem allgemeineren Raumordnungsgesetz. Das Raumordnungsgesetz müßte damit auf jeden Fall gegenüber dem Fernstraßenausbaugesetz in den Nachrang verwiesen werden.

Diese aus der Anwendung der Kollisionsregeln sich ergebende Konsequenz wurde in der Literatur z.T. als nicht sachangemessen erachtet.¹⁾ So würden ausfüllungsbedürftige Programm- und Plangesetze jede programmatische Bedeutung verlieren bzw. eine derartige Bedeutung überhaupt nicht gewinnen können, wenn der Gesetzgeber von der Möglichkeit der Abänderung dieser Gesetze jederzeit uneingeschränkt Gebrauch machen könnte.²⁾ Eine diesen Gesetzen inhärente plantypische Koordinierung sei durch die Gefahr jederzeit möglicher Änderung nicht mehr gegeben.³⁾ Denn es wären dann auch absolut programm- oder planwidrige Durchbrechungen im Einzelfall zulässig. Die Programm- und Plangesetze wären dann nicht mehr als eine 'unter dem Vorbehalt jederzeit zulässiger Zuwiderhandlung im Einzelfall stehende Deklamation des gu-

1) K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 138;
R. Breuer, DVBl 1970, 101/102.

2) K.-D. Becker (FN 1).

3) R. Breuer (FN 1).

ten Willens'.¹⁾ Daher müsse ein Planungsgesetz vor dem Regime parlamentarischer Zufallsmehrheiten durch punktuelle oder globale Durchbrechungen geschützt werden.²⁾

Betrachtet man die Stellungnahmen in Rechtsprechung und Literatur, so ergibt sich folgendes Bild:

Einigkeit besteht darüber, daß der Gesetzgeber nicht gehindert ist, das Rahmen- oder Programmgesetz ausdrücklich abzuändern. Streitig ist aber bereits, ob das Gesetz gleichzeitig durch Erlass der Ausführungsgesetze geändert werden darf oder ob die Änderung zeitlich vorausgehen muß.³⁾

Im übrigen reichen die Ansichten von einer 'relativen Selbstbindung' des Gesetzgebers⁴⁾ bis zur Ablehnung jeglicher Bindung und damit zur Forderung nach der uneingeschränkten Geltung der Kollisionsregeln.⁵⁾

1) R. Breuer, DVBl 1970, 101/102.

2) R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 329;
Th. Württenberger, Politische Planung, S. 346f.

3) So offenbar F. Ossenbühl, DÖV 1969, 548/550.

4) R. Breuer (FN 1).

5) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/305ff.

Die Rechtsprechung befaßte sich mit der Problematik der Selbstbindung des Gesetzgebers bei der Überprüfung von Eingliederungsgesetzen, als sich die Frage stellte, ob die Gesetze von den Gemeindeordnungen abweichen durften. Soweit ersichtlich, wurde diese Frage einhellig bejaht und damit die uneingeschränkte Geltung des lex-posterior-Grundsatzes bekräftigt.¹⁾

In der Literatur wurde hingegen auf verschiedene Weise versucht, eine Anwendung der Kollisionsregeln auf das Verhältnis Rahmen-Ausführungsgesetz zu verhindern. So wurde einmal versucht zu erklären, daß das Rahmengesetz dem Ausführungsgesetz gegenüber höherrangig sei und daß deshalb die lex-posterior-Regel auf das spätere Ausführungsgesetz keine Anwendung finden könne. Ule²⁾ hat - bezogen auf das Verhältnis Eingemeindungsgesetz - Gemeindeordnung - ausgeführt, der lex-posterior-Grundsatz beziehe sich nur auf das Verhältnis verschiedener allgemeiner Rechtsnormen, die eine Regelung derselben Materie zum Gegenstand hätten. Gemeindeordnung und Gebietsänderungsgesetz stünden aber demgegenüber zueinander im Verhältnis von Norm und Vollzugsakt und hätten deshalb nicht den-

1) Vgl. die Nachweise bei Chr. Degenhart, Systemgerechtigkeit, S. 32 bei FNen 179-182.

2) VerwArch 69 (1969), S. 113.

selben Rang. Dieser Auffassung steht nicht nur entgegen, daß der Gesetzgeber die Befugnis hat, durch ein nachfolgendes Plangesetz von einem Planungsgesetz abzuweichen,¹⁾ sondern auch die Tatsache, daß sich aus dem Verhältnis von Norm und Vollzugsakt nicht schließen läßt, daß beide nicht der gleichen Rangebene angehören. Beide sind Gesetze im formellen Sinn und damit prinzipiell gleichrangig.²⁾ Allein die Art des Zustandekommens kann über den Rang von Normen entscheiden, nicht aber ihre innere Struktur.³⁾

Menger⁴⁾ begründet die Nichtanwendbarkeit des lex-posterior-Grundsatzes damit, daß das die Gemeindeordnung ausführende Grenzänderungsgesetz materiell einen Akt der Verwaltung darstelle und es sich bei der Gesetzgeber, wenn er sich auf die Ebene der Exekutive begeben habe, gefallen lassen müsse, daß seine so erlassenen Akte den Grundsätzen unterworfen werden, die für die Nachprüfbarkeit von Akten der Verwaltung gelten.⁵⁾ Dieser Auffassung kann aus

1) So Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 349 bei FN 62.

2) I.E. auch Chr. Degenhart, Systemgerechtigkeit, S. 76.

3) Der gleiche Einwand besteht auch gegenüber der Auffassung F. Ossenbühls in DÖV 1969, 548/550, wonach das Gebietsänderungsgesetz als anwendendes Einzelfallgesetz rangniedriger als die das Eingemeindungsverfahren abstrakt-generell regelnde Gemeindeordnung sei.

4) VerwArch 50 (1959), S. 282/284f.

5) So auch H. Scholtissek, DVBl 1968, 825/831.

zweierlei Gründen nicht gefolgt werden. Der Gesetzgeber übt mit dem Erlaß "vollziehender" Normen keine Exekutivgewalt aus.¹⁾ Bedient sich der Gesetzgeber des ihm von der Verfassung zugewiesenen Instrumentariums, nämlich des Erlasses von Gesetzen, kann er nicht als Verwaltungsbehörde tätig sein. Selbst wenn man dieser Ansicht nicht folgt, übt der Gesetzgeber im hier in Frage stehenden Zusammenhang (nämlich im Verhältnis Raumordnungsgesetz-Fernstraßenausbaugesetz) auch 'materiell' keine Verwaltungstätigkeit aus. Denn dies könnte nur dann behauptet werden, wenn die staatliche planerische Tätigkeit in die Domäne der Exekutive fallen würde. Diese Ansicht ist - wie umfassende neuere Untersuchungen gezeigt haben²⁾ - verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die staatliche Planung wird vielmehr vom Parlament und der Regierung gemeinsam vollzogen.³⁾ Von Ausübung von Verwaltungstätigkeit durch die Legislative kann im vorliegenden Zusammenhang keine Rede sein.

Andere Autoren konzedieren die Gleichrangigkeit zwischen Rahmen- und Ausführungsgesetz, kommen aber zu einer Abdingbarkeit der lex-posterior-Regel für dieses Verhältnis. Speziell für das Verhältnis Programm- und Plangesetz zu ihren Ausführungsgesetzen

1) Chr. Degenhart, Systemgerechtigkeit, S. 77; G. Püttner, DÖV 1970, 322/323.

2) Vgl. die Untersuchungen von F. Ossenbühl, Gutachten (1974); J. Th. Blank, Aufgabenplanung (1974); M. Siegmund, Planungskompetenzen (1976); W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung (1978); Th. Würtenberger, Politische Planung (1979); vgl. auch unten 5. Hauptteil, IV.

3) Diese Ansicht hat auch Eingang in die Rechtsprechung gefunden, vgl. BayVGH BayVBl 1983, 723/725f.

geht Breuer¹⁾ von einer 'relativen Selbstbindung' des Gesetzgebers an Programm- oder Plangesetze aus. Seiner Auffassung nach ist der lex-posterior-Grundsatz durch eine stillschweigende Kollisionsregel, die dem Programmgesetz anhaftet, abbedungen. Dieser Vorrang des Programmgesetzes bestehe solange, wie ein späteres Gesetz nicht gleichzeitig das Plangesetz ausdrücklich ändert oder die Kollision ausdrücklich anders regelt.²⁾

Auf ähnliche Weise kommt Würtenberger³⁾ zu einer eingeschränkten Geltung des Kollisionsgrundsatzes, indem er durch Auslegung des Ausführungsgesetzes dessen Vorrang ermittelt.

Püttner⁴⁾ hingegen plädiert für eine uneingeschränkte Geltung der lex-posterior-Regel. Ein Verbot der Gesetzesdurchbrechung durch den Gesetzgeber lasse sich nicht begründen. Eine dem Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG entsprechende Bestimmung gebe es nicht. Der Gesetzgeber, der sich selbst nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes nicht binden wolle, gebe nicht mehr als ein unverbindliches Versprechen ab.⁵⁾

1) R. Breuer, DVBl 1970, 101ff.

2) R. Breuer (FN 1), S. 101/105.

3) Politische Planung, S. 344ff, insb. S.350f.

4) DÖV 1970, 322/323.

5) So i.E. auch: K. Lange, Verkehr und öffentliches Recht, S. 275; F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/307.

Bevor zu der Frage des Verhältnisses von Raumordnungsgesetz zu Fernstraßenausbaugesetz Stellung genommen werden kann, muß zunächst die Verortung der lex-posterior-Regel untersucht werden.

Die Regel, daß das jüngere Gesetz dem älteren vorgeht, ist keine logische Konsequenz. Im Gegenteil, im deutschen Mittelalter galt der Grundsatz, daß das ältere 'bessere' Recht dem jüngeren Recht vorgehe.¹⁾ Mit der Entstehung des modernen Staates setzte sich aber der lex-posterior-Grundsatz durch. Der Staat sah sich neuen, zu bewältigenden Staatsaufgaben gegenüber. Eine sachgerechte Erfüllung dieser Staatsaufgaben war aber nicht möglich, wenn das alte Recht die Vermutung der Richtigkeit in sich barg. Daneben ist für die Entwicklung des Kollisionsgrundsatzes auch das Entstehen der modernen Demokratien von ausschlaggebender Bedeutung. Der Kompetenz des demokratischen Gesetzgebers, der mit einem umfassenden politischen Gestaltungsspielraum ausgestattet ist,²⁾ muß es obliegen, zu bestimmen, ob dem jüngeren oder dem älteren Gesetz der Vorrang zukommen soll.³⁾ Die gesetzgeberische Dauerkompetenz zur Gestaltung des Rechts ist nur deshalb sinnvoll und möglich, wenn der Gesetzgeber alte Gesetze aufheben kann.

1) H. Quaritsch, Das parlamentslose Parlamentsgesetz, S. 18ff; Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 347.

2) BVerfGE 2, 213/224f; 13, 230/233f; 26, 338/382f; 33, 224/229; 38, 61/87; 39, 210/227f; 54, 237/250f; W.-R. Schenke in: BK Art. 19 IV, Rdnr. 367ff (1982); A. Gerontas, BayVBl 1981, 618ff.

3) Th. Würtenberger (FN 1), S. 351.

Grundgedanke der lex-posterior-Regel ist damit die umfassende politische Gestaltungsbefugnis des demokratisch legitimierten Gesetzgebers.

Ausgangspunkt für die Lösung des Problems der Selbstbindung des Gesetzgebers muß Art. 20 Abs. 3 GG sein:

Der Gesetzgeber ist nur an die verfassungsmäßige Ordnung, nicht aber an eigene frühere Gesetze gebunden.¹⁾ Dies bedeutet - auf die hier in Frage stehende Konstellation angewandt -, daß der Bedarfsplangesetzgeber grundsätzlich vom Raumordnungsgesetz abweichen darf, die lex-posterior-Regel als uneingeschränkt gilt. Das hat zweierlei Konsequenzen: Der Bedarfsplangesetzgeber ist befugt, ausdrücklich vom Raumordnungsgesetz abzuweichen. Er ist andererseits aber auch in der Lage, das Raumordnungsgesetz stillschweigend ganz oder teilweise abzuändern.

Die Frage, ob der Bedarfsplangesetzgeber von Raumordnungsgesetz auch abweichen will, beantwortet sich aber nicht durch die Anwendung der lex-posterior-Regel. Die Antwort auf die Frage nach dem Willen des Gesetzgebers zur Abweichung von älteren Gesetzen ergibt sich allein aus der Auslegung der Ausführungsgesetze,²⁾ hier des Fernstraßenausbaugesetzes. Ergibt sich aus diesem Gesetz ausdrücklich oder

1) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 351; M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 109.

2) So auch Th. Würtenberger (FN 1), S. 350.

auch nur stillschweigend der Wille des Gesetzgebers, vom Raumordnungsgesetz ganz oder teilweise abzuweichen, greift der lex-posterior-Grundsatz uneingeschränkt durch, mit der Folge, daß das Raumordnungsgesetz vom Fernstraßenausbaugesetz gebrochen wird.

Im Regelfall wird man aber davon ausgehen können, daß der planrealisierende Gesetzgeber die Rahmen- und Programmgesetze nicht durchbrechen will. Rahmen- und Programmgesetze stellen Zielsetzungen auf, die zur Durchführung bestimmt sind. Diese leitsetzende Funktion würde geschwächt, wenn nicht sogar aufgehoben, könnte nicht vom Willen des Gesetzgebers ausgegangen werden, sich bei den Ausführungsgesetzen innerhalb dieser Leitlinien zu halten. Dies bedeutet also, daß bei der Ausführung von Programm- und Plangesetzen die Vermutung besteht, daß sich der planrealisierende Gesetzgeber innerhalb des so ausgestalteten Rahmens halten will.

Diese Vermutung folgt nicht nur aus der Tatsache, daß der Bedarfsplangesetzgeber das Richtlinien gebende Raumordnungsgesetz ausfüllt, sondern läßt sich auch aus § 4 S. 1 FStrAbG herleiten. Danach prüft der Bundesminister für Verkehr, ob der Bedarfsplan unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Diese Verpflichtung des Bundesministers für Verkehr, das Raumordnungsgesetz zu beachten, hätte wenig Sinn, wenn dem Gesetz bei der Anpassung des Bedarfsplanes durch das Parlament (§ 4 S. 2 FStrAbG) keinerlei Bedeutung zukäme. Da eine Bindung des Parlaments wegen Art. 20 Abs. 3

GG nicht in Frage kommt, kann aus § 4 S. 1 FStrAbG nur die Vermutung folgen, daß sich das Parlament bei der Anpassung des Bedarfsplanes an das Raumordnungsgesetz halten will.¹⁾

Diese Vermutung kann aber jederzeit widerlegt werden, sei es durch ausdrückliches oder stillschweigendes Abweichen vom Raumordnungsgesetz. Daraus folgt aber weiter, daß die Vermutung dann nicht widerlegt wird, wenn sich der Gesetzgeber nicht bewußt in Widerspruch setzt zu seinen früheren Regelungen, z.B. daß er irrtümlich vom Einklang der jetzigen Regelung mit der früheren ausgeht. In diesem Fall ergibt die Auslegung, daß der Gesetzgeber nicht vom früheren Gesetz abweichen will; damit ist für die Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes kein Raum. Dieses Ergebnis stimmt auch mit dem Grundgedanken der lex-posterior-Regel überein, nämlich mit der umfassenden politischen Gestaltungsbefugnis des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Will nämlich der Gesetzgeber vom früheren Gesetz nicht abweichen, dann will er auch

1) K. Kodal, Straßenrecht, S. 665, ist der Auffassung, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung erhielten den Rang von Planungsleitsätzen, die auch bei der Straßenbauplanung die planerische Gestaltungsfreiheit begrenzten. Dem stehe nicht entgegen, daß die Ausbauplanung des Bundes durch Bundesgesetz erlassen sei. Aus § 4 FStrAbG ergebe sich die Pflicht zur Beachtung des Raumordnungsgesetzes. Hier übersieht Kodal Art. 20 Abs. 3 GG, der eben keine Bindung des Gesetzgebers ermöglicht, sondern nur eine Vermutung für die Weitergeltung zuläßt; vgl. weiter im Text.

von seiner Gestaltungsbefugnis nicht Gebrauch machen. Damit ist auch die Anwendung der lex-posterior-Regel nicht möglich.

Auch der Gedanke der Disziplinierung des Gesetzgebers,¹⁾ wonach ungewollte und nicht offenbarte Plan-durchbrechungen verhindert werden sollen, steht richtig verstanden der oben vorgeschlagenen Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes nicht entgegen. Die Disziplinierung des Gesetzgebers wirkt bereits dann, wenn er sich bewußt ist, daß er von einer Rahmenregelung abweicht. Sie auf ausdrückliches Abweichen zu beschränken,²⁾ besteht kein Grund. Bei der Fallgestaltung, wo die Disziplinierung des Gesetzgebers Platz greifen könnte, nämlich bei unbewußten und irrtümlichen Abweichen vom Rahmengesetz, greift die lex-posterior-Regel aus den oben erwähnten Gründen nicht.

Eine, wenn auch nur 'relative' Selbstbindung des Gesetzgebers kann daher nicht angenommen werden. Wohl aber kann eine Bindung des Gesetzgebers an die durch das Raumordnungsgesetz konkretisierten Verfassungsgrundsätze in Betracht kommen. Da die meisten Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG Ausprägungen des Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 1 GG sind,³⁾ darf

1) M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 113;
R. Breuer, DVBl 1970, 101/105.

2) So aber R. Breuer (FN 1); wohl auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 142, wenn er stillschweigendes Abweichen für unzulässig hält.

3) W. Bielenberg/W. Erbguth/W. Söfker, Raumordnungsrecht K § 1 ROG, Ranr. 40 (1979).

der Gesetzgeber diese Grundsätze nur insoweit abändern oder gar aufheben, als er damit noch die sachspezifischen Anforderungen des Sozialstaatsprinzips respektiert. Dies ist die Folge aus der Bindung an die Verfassung. Durch das Raumordnungsgesetz werden damit teilweise nur Anforderungen an den Gesetzgeber wiederholt, die sich bereits aus dem Grundgesetz ergeben.¹⁾ Dies führt streng genommen aber nicht zu einer Bindung des Bedarfsplangesetzgebers an die verfassungsrechtlich abgesicherten Grundsätze der Raumordnung, sondern bedeutet eine Bindung an die Verfassung selbst.

Eine Bindung des Gesetzgebers an einfachgesetzliche Regelungen kann sich nach einer Auffassung in der Literatur im Einzelfall durch das 'Hineinwachsen gesetzlicher Regelungen in das Verfassungsrecht' ergeben.²⁾ Dies liegt dann vor, wenn Entscheidungen des einfachen Gesetzgebers selbst zum Inhalt der Verfassung werden.³⁾ Ob dieser Meinung gefolgt werden kann, mag dahinstehen. Jedenfalls ist beim Raumordnungsgesetz die für das Hineinwachsen in das Verfassungsrecht erforderliche allgemeine Überzeugung in der Bevölkerung, daß die gesetzliche Regelung an der Bestandskraft der Verfassung teilnehmen soll, nicht zu sehen. Ein Basiskonsens in der Bevölkerung kann nämlich allenfalls in grundlegenden, kaum Lösungs-

1) Diesen Aspekt betont G. Püttner, DÖV 1970, 322/324, für das Verhältnis Gemeindeordnungs-Gebietsänderungsgesetz.

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 325ff.

3) Th. Würtenberger (FN 1), S. 355.

alternativen zulassenden Fragen erzielt werden.¹⁾ Dieser Basiskonsens läßt sich aber bei den Erfordernissen der Raumordnung nicht feststellen, da es sich hier um vielfältige, z.T. auch widersprechende Leitlinien handelt, die unterschiedliche Lösungen zulassen. Daß das Raumordnungsgesetz als einfaches Recht damit Bestandteil der Verfassung geworden ist, läßt sich nicht annehmen.

Auch aus dem Gesichtspunkt der Prinzipientreue²⁾, auch Systemgerechtigkeit genannt,³⁾ kann im Einzelfall eine Selbstbindung des Gesetzgebers abgeleitet werden. Prinzipientreue bedeutet, daß der Gesetzgeber von gesetzlich festgelegten Leitzielen nicht beliebig abweichen darf. Sie müssen für einen gewissen Zeitraum eine 'relative Konsistenz' entfalten.⁴⁾ Das Gebot der Prinzipientreue wird sowohl im Gleichheitssatz und dem Willkürverbot als auch im Gebot der Rechtssicherheit verortet.⁵⁾ Der Gleichheitssatz und das Willkürverbot⁶⁾ können in diesem Zusammenhang nicht fruchtbar gemacht werden. Sie verbieten es dem Gesetzgeber, einen Tatbestand im Hinblick auf

1) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 357.

2) Th. Würtenberger (FN 1), S. 358ff.

3) So die Terminologie bei Chr. Degenhart, Systemgerechtigkeit, S. 112ff; W. Hoppe, DVBl 1971, 473/477.

4) Th. Würtenberger (FN 1), S. 358.

5) Th. Würtenberger (FN 1), S. 361.

6) Th. Würtenberger (FN 1), S. 361 bei FN 102.

auf einen Personenkreis nach einem Prinzip zu regeln, einen vergleichbaren Tatbestand aber im Hinblick auf denselben oder anderen Personenkreis nach einem anderen Prinzip. Damit zeigt sich, daß Selbstbindungen des Gesetzgebers in diesem Bereich nur dann auftreten können, wenn die gesetzlichen Regelungen den Rechtskreis Dritter berühren.¹⁾ Entscheidend ist der konkrete Bezug zu einem Personenkreis. Dieser Bezug fehlt aber bei den Grundsätzen der Raumordnung völlig. Diese sind inhaltlich weitreichend, unspezifiziert und z.T. widersprüchlich und bedürfen eines Ausgleichs untereinander (§ 2 Abs. 2 ROG). Sie stellen kein in sich geschlossenes System dar, dem ein konkreter Personenkreis zugeordnet ist.

Auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der dogmatisch im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) anzusiedeln ist,²⁾ begründet im Verhältnis Fernstrassenausbaugesetz zum Raumordnungsgesetz keine Verpflichtung zur Prinzipientreue. Der Vertrauensschutz gegenüber Akten der Legislative wird diskutiert unter dem Stichwort 'Rückwirkung von Gesetzen'.³⁾ Man unterscheidet herkömmlich zwischen echter Rückwirkung (nachträglich ändernder Eingriff in abgewinkelte,

1) Diesen Gesichtspunkt betont F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/306.

2) So BVerfGE 30, 367/387ff; 31, 222/225; über die dogmatische Herleitung besteht keine Einigkeit vgl. W. Thiele, DÖV 1980, 109/110; G. Püttner, VVDStRL 32 (1974), S. 200/201ff.

3) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16, Rdnr. 28; H. Bauer, JuS 1984, 241ff; ders. NVwZ 1984, 220. R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 20, Abschn. VII, Rdnr. 65ff (1980).

der Vergangenheit angehörende Tatbestände¹⁾) und unechter Rückwirkung (Einwirkung auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft²⁾).

Eine Änderung der Grundsätze der Raumordnung durch das Bedarfsplangesetz müßte dann als unechte Rückwirkung qualifiziert werden. Jedoch setzt eine Bindung des Gesetzgebers durch den Vertrauensgrundsatz voraus, daß er einen entsprechenden Vertrauenstatbestand gesetzt hat³⁾ und der Einzelne berechtigterweise darauf vertraut.⁴⁾ Zwar ist nicht ausgeschlossen, daß Einzelne die Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG zum Anlaß für Dispositionen nehmen. So ist es möglich, daß Bauunternehmer im Zonenrandgebiet infolge § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG darauf vertrauen, daß der Staat die erforderlichen Verkehrseinrichtungen schafft und den Unternehmen deshalb Aufträge erteilt. Jedoch ist der Bezug zur individuellen Sphäre infolge der Weite der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes so locker, daß schutzwürdige Dispositionen durch den Einzelnen noch nicht getroffen werden können. Zum anderen spricht gegen die Möglichkeit einer rechtlich relevanten Ver-

1) BVerfGE 30, 367/386; R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 20, Abschn. VII, Rdnr. 68.

2) BVerfGE 57, 361/391; R. Herzog (FN 1), Rdnr. 68 (1980); insgesamt auch K. Stern, Staatsrecht I, S. 833ff.

3) R. Herzog (FN 1), Rdnr. 66.

4) R. Herzog (FN 1), Rdnr. 67.

trauensschutz erzeugenden Wirkung § 3 Abs. 3 ROG, wonach die Raumordnungsgrundsätze gegenüber den Bürgern keinerlei Rechtswirkungen entfalten. Schutzwürdiges Vertrauen kann daher beim Raumordnungsgesetz nicht entstehen.¹⁾

Auch der beim Vertrauensgrundsatz anzusiedelnde Plangewährleistungsanspruch²⁾ vermag eine Bindung des Gesetzgebers nicht zu begründen. Allgemein geht es beim Plangewährleistungsanspruch darum, wie schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand eines Planes geschützt werden kann. Die Besonderheit besteht hier darin, daß Vertrauen nicht auf den bestehenden Plan (Bedarfsplan), sondern auf die Planvorgaben (Raumordnungsgesetz) gesetzt wurde. Dies kann jedoch nicht zu einer unterschiedlichen Beurteilung führen. Ein Vertrauensschutz muß hier ausscheiden, weil - wie bereits erwähnt - es an der konkreten, schutzwürdigen Beziehung zwischen Raumordnungsgesetz und dem Einzelnen fehlt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Grundsatz der Prinzipientreue im vorliegenden Fall keine Bindungswirkung für den Bedarfsplangesetzgeber darstellt.

1) Th. Württenberger, Politische Planung, S. 369.

2) Dazu W. Thiele, DÖV 1980, 109/110; auf diese Fragen wird im Zusammenhang mit der Anpassung des Bedarfsplanes noch näher eingegangen, 5. Hauptteil, II 4 c.

Selbst wenn man der Ansicht einer 'relativen' Selbstbindung des Gesetzgebers an seine Rahmengesetze folgt, kann sich dies nur als Bindung innerhalb der Legislaturperiode ausdrücken. Eine Bindung über die Legislaturperiode hinaus würde dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) widersprechen. Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Zum Wesen der freiheitlich demokratischen Grundordnung gehört der Grundsatz der Selbstbindung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit.¹⁾ Das Parlament ist nicht befugt, das künftige Parlament, in dem andere Mehrheitsverhältnisse herrschen können, an seine Gesetzesbeschlüsse zu binden.²⁾ Dies ist Ausdruck des Grundsatzes der sachlichen Diskontinuität.

bb) Gegenüber dem Fünfjahresplan

Die Möglichkeit einer Bindungswirkung des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze gegenüber dem Fünfjahresplan setzt voraus, daß Raumordnung und Landesplanung einerseits und die Fünfjahresplanung andererseits sich inhaltlich berühren. Andernfalls sind gegenseitige Beeinflussungen nicht denkbar. Der Raumordnungsbezug des Fünfjahresplanes ist zu bejahen. Wie bereits oben ausgeführt,³⁾

1) BVerfGE 2, 1/12, 14; 5, 85/140.

2) Vgl. F. Ossenbühl, Gutachten B 99ff; M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 123f.

3) 1. Hauptteil, II 2.

sind die Fünfjahrespläne Bauprogramme, die eine Auflistung der in den nächsten fünf Jahren zu verwirklichenden Baumaßnahmen enthalten. Dieser konkrete Maßnahmenbezug der Pläne bedeutet auch einen konkreten Raumbezug. Bei der Aufstellung der Pläne lassen sich raumordnerische Gesichtspunkte nicht ausklammern.

Die Bindung des Fünfjahresplanes an die Raumordnungsgesetze und die Landesplanungsgesetze, das heißt an die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, wird auf zweierlei Weise begründet.

Einmal ergibt sich die Bindung unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Ausprägung des Vorrangs des Gesetzes¹⁾). Die Fünfjahrespläne sind Exekutivplanungen und müssen daher jeden Rechtssatz und damit auch das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze beachten. Die Bindung an die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung ergibt sich expressis verbis aus § 3 Abs. 1 ROG sowohl für die Raumordnungsgrundsätze des Bundes (§ 2 Abs. 1 ROG) als auch für die des Landes (§ 2 Abs. 3 ROG). Sie gilt für Planungen und sonstige Maßnahmen der Behörden des Bundes und sonstiger Planungsträger, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (sog. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, § 3 Abs. 1 ROG).

1) F.E. Schnapp in: I. v. Münch, GG I, Art. 20, Rdnr. 36ff.

Durch die Aufstellung des Fünfjahresplanes wird nicht Grund und Boden in Anspruch genommen. Diese Planung ist nicht raumbeanspruchend, da ihr der konkrete Vorhabenbezug fehlt.¹⁾ Dieser Bezug wird erst durch die Anwendung des entsprechenden Fachplanungsgesetzes, hier des Bundesfernstraßengesetzes, hergestellt.²⁾ Die Fünfjahresplanung beeinflusst aber die räumliche Entwicklung des Gebietes. Sie ist raumbestimmend im Sinn des § 3 Abs. 1 ROG. Eine exakte Definition für dieses Merkmal ist bis jetzt nicht gelungen.³⁾ Es ist jedoch weit auszulegen.⁴⁾ Die Verkehrsplanung in Form der Fünfjahrespläne legt fest, durch welche Gebiete Bundesfernstraßen geführt werden sollen. In diesem Gebietsbezug ist eine Raumbestimmung zu sehen. Eine unmittelbare Rechtswirkung in Bezug auf individuelle Rechte ist damit aber nicht verbunden.⁵⁾

Neben der Bindung des Fünfjahresplanes an die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung kommt auch die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung

-
- 1) Nach W. Cholewa/H. Dyong, u.a., Raumordnung, § 3 ROG, Rdnr. 23 (1982) fällt unter 'Maßnahmen, die Grund und Boden in Anspruch nehmen' z.B. die Wahl der Trassen für Bundesfernstraßen.
 - 2) So für die Verkehrsplanung: H.U. Evers, Raumordnung, S. 64.
 - 3) W. Ernst in: W. Ernst/W. Hoppe, Baurecht, Rdnr. 64.
 - 4) W. Ernst (FN 3); R. Heigl/R. Hosch, Art. 1 BayLP1G, Rdnr. 49 (1974).
 - 5) Vgl. zu den Rechtswirkungen des Fünfjahresplanes i.E. unten 3. Hauptteil, I 2 d.

und Landesplanung in Betracht. Diese Verpflichtung folgt auch § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die von den Ländern durch Aufstellung von Programmen und Plänen aus den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung entwickelt werden, begründen damit für die öffentlichen Planungsträger, hier für den Bundesminister für Verkehr, eine Anpassungspflicht.

Zweifelhaft erscheint, ob auch die Einschränkung des § 6 ROG, wonach die Bindungswirkung des § 5 Abs. 4 ROG bei bestimmten Vorhaben des Bundes oder unmittelbarer Planungsträger nur Platz greift, wenn diese Planungsträger bei der Aufstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung beteiligt worden sind und nicht widersprochen haben, bei der Aufstellung des Fünfjahresplanes ebenfalls gilt. Nach dem Wortlaut des § 6 ROG scheint die Anwendbarkeit ausgeschlossen zu sein. § 6 ROG spricht im Gegensatz zu § 5 Abs. 4 ROG von 'Vorhaben' und nicht nur allgemein von 'Planungen und sonstigen Maßnahmen'; unter 'Vorhaben' ist z.B. die Errichtung baulicher Anlagen, also auch von Straßen, zu verstehen.¹⁾

Dies legt es nahe, § 6 ROG nur dann zur Anwendung kommen zu lassen, wenn die Planung bereits bis zur Trassenentscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 FStrG gediehen ist. Vorher läßt sich noch nicht von einem Vorhaben sprechen. Dies läßt sich auch anhand von § 6 Abs. 1 lit. c ROG belegen, wonach es sich um ein Vorhaben handeln muß, über das

1) W. Cholwea/H. Dyong u.a., Raumordnung, § 3 ROG, Rdnr. 7 (1982).

in einem Verfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz zu entscheiden ist. Damit ist das Planfeststellungsverfahren nach §§ 17ff FStrG gemeint.¹⁾ Dieses Verfahren ist vorhabenbezogen.

Auch § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ROG spricht dafür, daß mit 'Vorhaben' im Sinn des § 6 ROG bereits konkrete flächenbezogene Maßnahmen gemeint sind; denn danach ist ein Widerspruch zulässig, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht im Einklang stehen und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann.

Die Regelung des § 6 ROG war im Hinblick auf § 5 Abs. 4 ROG verfassungsrechtlich geboten. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt ist die Freistellung der Bundesbehörden von der Landesgewalt und nicht die Bindung des Bundes an die Länder.²⁾ Damit ist eine unbeschränkte Wirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Bundesmaßnahmen nicht möglich. Legt man dies dem Verhältnis Fünfjahresplan-Raumordnung und Landesplanung zugrunde, folgt auch hieraus keine Notwendigkeit für die Anwendung des § 6 ROG. Eine totale Bindung der Bundesfernstraßenplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung kann nicht eintreten, da die Landesbehörden verpflichtet sind, den Bedarfsplan zu beachten (Art. 20 Abs. 2 GG). Ist aber die Landesplanung an die Bundesplanung gebunden, erscheint es unnötig, dieser bei der Auf-

1) W. Cholewa/H. Dyong u.a., Raumordnung, § 3 ROG, RdNr. 11 (1982).

2) W. Bielenberg/W. Erbguth/W. Söfker, Raumordnungsrecht, K § 6 ROG, RdNr. 5 (1979).

stellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch die Länder ein Widerspruchsrecht einzuräumen.

Neben dieser unmittelbaren rechtlichen Bindungswirkung muß auch eine über den Bedarfsplan vermittelte Bindungswirkung gesehen werden. Ansatzpunkt hierfür ist § 5 Abs. 1 S. 1 FStrAbG. Danach werden Fünfjahrespläne zur Verwirklichung des Ausbaues nach dem Bedarfsplan aufgestellt. Diese Pläne dienen damit der inhaltlichen Ausfüllung und Konkretisierung des Bedarfsplanes. Um aber von einer 'Verwirklichung' sprechen zu können, ist erforderlich, daß der Fünfjahresplan den ihm vom Bedarfsplan gesetzten Rahmen nicht überschreitet. Er ist an die Rahmenziele des Bedarfsplanes gebunden. Dies bedeutet eine rechtliche Bindung. Der Bedarfsplan hingegen ist - wie oben festgestellt wurde - an die Rahmenziele des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze nicht rechtlich, sondern lediglich faktisch gebunden. Vermittelt durch diese faktische Bindung des Bedarfsplanes kommt es zu einer 'rechtlich-faktischen' Bindung des Fünfjahresplanes an das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze.

Diese doppelte - einerseits unmittelbar rechtliche, andererseits mittelbar rechtlich-faktische - Bindungswirkung erscheint auf den ersten Blick dann problematisch, wenn der Bedarfsplangesetzgeber befugtermaßen ausdrücklich von Erfordernissen der Raumordnung abweicht. Hier scheint der Bundesminister für Verkehr bei der Aufstellung des Fünfjahrespla-

nes unmittelbar an die Erfordernisse der Raumordnung gebunden zu sein, andererseits aber über § 5 Abs. 1 S. 1 FStrAbG an die von den Erfordernissen der Raumordnung abweichenden Festsetzungen des Bedarfsplanes. Diese Schwierigkeit besteht aber in Wirklichkeit nicht. Durch die Abweichung des Bedarfsplangesetzgebers von den Erfordernissen der Raumordnung kommt diesen im Hinblick auf den Fünfjahresplan keinerlei Bindungswirkung mehr zu. Insoweit besteht allein eine rechtliche Bindung an die Festsetzungen des Bedarfsplanes.

cc) Gegenüber dem Straßenbauplan

Auch hier stellt sich zunächst die Frage nach der Möglichkeit der Kollision mit Belangen der Raumordnung und Landesplanung. Im Hinblick auf § 6 FStrAbG ist der Raumordnungsbezug des Straßenbauplanes zu bejahen. In diesem Plan werden die vorhandenen Finanzmittel konkreten Baumaßnahmen zugeordnet.¹⁾ Damit entscheidet die Aufnahme einer Baumaßnahme in den Straßenbauplan zugleich über ihre Verwirklichung. Hierin liegt die räumliche Beeinflussung des Gebietes.

Jedoch besteht die Besonderheit, daß der Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsplan des Bundes (Art. 3

¹⁾ Vgl. oben 1. Hauptteil, II 3.

Abs. 1 StraFinG als förmliches Gesetz erlassen wird. Hier taucht das oben bereits behandelte Problem der Selbstbindung des Gesetzgebers auf, nämlich ob der Budgetgesetzgeber des Bundes an das Raumordnungsgesetz gebunden ist. Hinzu kommt die allgemeine Frage der Bindung des Haushaltsgesetzgebers an Sachgesetze. Hier sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden. Hält sich der Budgetgesetzgeber im Rahmen der Bedarfsplanung, kann es zu einer Abweichung des Haushaltsgesetzgebers vom Raumordnungsgesetz nicht kommen. Denn widerspricht der Bedarfsplan dem Raumordnungsgesetz nicht, dann naturgemäß auch nicht der Straßenbauplan. Weicht der Bedarfsplan befugterweise vom Raumordnungsgesetz ab, dann gilt das Raumordnungsgesetz insoweit nicht, so daß sich auch hier die Frage nach der Abweichungsmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers nicht stellt.

Der zweite Fall betrifft die Abweichung des Straßenbauplanes vom Bedarfsplan gemäß § 6 FStrAbG. In diesem Rahmen besteht die Möglichkeit, daß der Haushaltsgesetzgeber Festsetzungen trifft, die dem Raumordnungsgesetz widersprechen. Hier läßt sich bereits so viel sagen: Soweit der Straßenbauplan vom Bedarfsplan befugterweise abweicht, ist grundsätzlich auch eine Abweichung vom Raumordnungsgesetz möglich. Dies hängt aber davon ab, ob für das Haushaltsgesetz bzw. den Haushaltsplan der lex-posterior-Grundsatz überhaupt gilt und ob sonstige Hindernisse für eine Abweichung bestehen (Bepackungsverbot, Art. 110 IV GG). Dies soll in einem späteren Abschnitt dargestellt werden.¹⁾

1) Unten II 1 c.

dd) Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung nur gegenüber dem Fünfjahresplan, nicht aber gegenüber dem Bedarfsplan und dem Straßenbauplan rechtliche Bindung entfalten. Die Bindungswirkung gegenüber dem Fünfjahresplan ist aber nicht sehr hoch einzuschätzen, da dieser die Festsetzungen des Bedarfsplanes, der an das Raumordnungsgesetz nicht gebunden ist, beachten muß. Hier scheint es, daß die Festlegung des Bedarfsplanes in Gesetzesform nicht zur erhofften Rechtssicherheit, sondern zu einer unerwünschten Rechtsunsicherheit geführt hat. Denn die Konsequenz ist es, daß das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze zur Disposition des Bedarfsplangesetzgebers stehen. Darin jedoch eine Rechtsunsicherheit zu erblicken, ist vorschnell. Nach der hier vertretenen Ansicht kann eine rechtliche Bindung des Bedarfsplangesetzgebers an das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze nicht begründet werden.

Jedoch dürfen bei der Beurteilung der fehlenden rechtlichen Wirkung die tatsächlichen Gegebenheiten nicht außer Betracht gelassen werden. Dadurch, daß nur eine begründete Abweichung des Gesetzgebers von den Erfordernissen der Raumplanung zugelassen wird, besteht eine de-facto-Bindung, die auch in der Lage ist, die Kontinuität der Raumplanung zu sichern. Die gesetzliche Festlegung des Bedarfsplanes hat praktisch keine anderen Auswirkungen auf die geordnete

Entwicklung des Raumes als eine exekutivische Planung. Wäre der Bedarfsplan lediglich ein Plan der Exekutive, könnte sich der Gesetzgeber ebenso mit der Abänderung des Raumordnungsgesetzes befassen. Ob der Gesetzgeber aber aus Anlaß der Aufstellung des Bedarfsplanes ausdrücklich vom Raumordnungsgesetz abweicht oder ob er - bei einem exekutivischen Plan - die Änderung des Raumordnungsgesetzes selbständig betreibt, dürfte im Hinblick auf die Schwierigkeit des Verfahrens und im Ergebnis keinen praktischen Unterschied machen.

b) Bindungswirkung des Fernstraßenausbaugesetzes

aa) Gegenüber den Planungsträgern der Raumordnung und Landesplanung

Nachdem die Bindungen der Bundesfernstraßenplanung an die Raumordnung und Landesplanung erörtert wurden, stellt sich jetzt die umgekehrte Frage, nämlich ob die Bedarfsplanung für die Bundesfernstraßen ihrerseits Bindungswirkungen gegenüber den Bundes- und Landesplanungsträgern entfaltet.

An den gesetzlich festgelegten Bedarfsplan sowie den Straßenbauplan sind die Bundes- und Landesplanungsträger über Art. 20 Abs. 3 GG (Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Prinzip des Vorrangs des Gesetzes) gebunden. Sie haben bei der Aufstellung der

Programme und Pläne die Festsetzungen des Bedarfsplanes und des Straßenbauplanes zu beachten.

Die Bindung der Planungsträger an den Fünfjahresplan kann sich nicht aus Art. 20 Abs. 3 GG ergeben, da es sich hier um einen exekutivischen Plan handelt. Jedoch ließe sich an eine Bindung über §§ 3 Abs. 1, 2 und 5 Abs. 4 ROG denken. Dann müßte der Fünfjahresplan zu den Grundsätzen der Raumordnung bzw. zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung oder zu den sonstigen Erfordernissen zu zählen sein.

Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden von den Ländern aufgestellt (§ 5 Abs. 2 ROG). Damit kann der Fünfjahresplan keine Ziele festlegen, da er zur Bundesplanung gehört. Allein aufgrund der Fachplanung aufgestellte Planungen enthalten keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung, auch wenn sie in Abstimmung oder in Übereinstimmung mit der Landesplanung aufgestellt worden sind. Die allein fachlichen Ziele sind keine 'partiellen Bekundungen' der Ziele der Raumordnung und Landesplanung.¹⁾

Auch lassen sich die Festsetzungen des Fünfjahresplanes nicht zu den Grundsätzen der Raumordnung im Sinn des § 2 Abs. 1 ROG zählen. Während die Grundsätze erst einer Abwägung gegeneinander und untereinander bedürfen, ist der Fünfjahresplan bereits das Ergebnis der Abwägung einzelner Grundsätze. Durch Festlegung der einzelnen Bauziele hat sich der Bundesminister für Verkehr bereits zu einer Vorrang-

¹⁾ W. Bielenberg/W. Erbguth/W. Söfker, Raumordnungsrecht, M 322, Rdnr. 6 (1980); K § 5 ROG, Rdnr. 28 (1979).

stellung bzw. zu einer Zurückstellung einzelner Grundsätze entschlossen.

Die Festsetzungen des Fünfjahresplanes sind auch keine sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Diese sind landesplanerische Vorgaben, die sich innerhalb des durch die ggf. vorhandenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegebenen Rahmens in Anwendung der Grundsätze der Raumordnung, aus in Aufstellung befindlichen Zielen, aus landesplanerischen Beurteilungen (Stellungnahmen) oder als Ergebnisse einer landesplanerischen Abstimmung von raumbedeutsamen Maßnahmen oder aus Beteiligungen der Landesplanung an diesen ergeben können, und zwar insbesondere in Einzelfällen.¹⁾ Wie sich aus dieser Aufzählung entnehmen läßt, handelt es sich um landesplanerische Erfordernisse, nicht aber um Raumordnungsanforderungen des Bundes.

Damit kann festgestellt werden, daß der Fünfjahresplan rechtlich keinerlei Bindungswirkung gegenüber den Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden entfaltet.

Faktisch kommt der Fünfjahresplanung aber eine Bindungswirkung gegenüber den Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden zu. Da diese Behörden die Festsetzungen des Bedarfsplanes beachten müssen, die Fünfjahresplanung aber nur eine den Bedarf zeitlich konkretisierende und prioritätssetzende Planung ist,

1) So die Definition bei W. Bielenberg/W. Erbguth/W. Söfker, Raumordnungsrecht, M 310, Rdnr. 4 (1980); vgl. auch L. Heigl/R. Hosch, Art. 1 BayLP1G, Rdnr. 57 (1974); W. Cholewa/H. Dyong u.a., Raumordnung, Vorb. VI, Rdnr. 2/7.3 (1982).

ist damit auch faktisch eine Bindung der Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden an den Fünfjahresplan gegeben.

bb) Bindungswirkung der Bedarfsplanung gegenüber planerischen Entscheidungen der Gemeinden

Durch die Festsetzungen des Bedarfsplanes könnte die Planungshoheit der Gemeinde als Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) berührt sein. Kommunale Planungshoheit wird definiert als das Recht der Gemeinde, eigenständig zu planen, um örtliche Angelegenheiten zu gestalten.¹⁾ In die Planungshoheit der Gemeinde darf nur eingegriffen werden, wenn und soweit sich bei der vorzunehmenden Güterabwägung ergibt, daß schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkung erfordern.²⁾ Dies setzt aber voraus, daß vom Bedarfsplan überhaupt Bindungswirkungen ausgehen. So wird argumentiert, auf der Ebene der politischen Planung scheide ohnehin a limine eine individuelle Betroffenheit aus; diese manifestiere sich erst in späteren Planungsstufen.³⁾ Soweit damit gemeint ist, daß auch ein Tangieren der kommunalen Planungshoheit in jedem Fall ausscheidet, kann dem nicht zugestimmt werden. Ob eine

1) P. Lerche in: BayVGHS-FS, S. 223/224.

2) BVerfG NJW 1981, 1659/1660; H. Köstering, DÖV 1981, 689/694; zu Einzelfragen vgl. unten 4. Hauptteil, V 4.

3) F. Ossenbühl, Gutachten, B 166.

Regelung materiell-rechtliche Rechtswirkungen entfaltet, ist immer eine Frage des Einzelfalls. Sie wird auch nicht dadurch präjudiziert, daß die Entscheidung in Gesetzesform ergangen ist.¹⁾

Die Planungshoheit der Gemeinde kann auf zweifache Weise tangiert werden. Einmal bei der Aufstellung von Bauleitplänen, zum anderen bei der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Einzelvorhaben gemäß §§ 29ff BBauG. Weiter ist zu differenzieren zwischen dem Neu- und dem Ausbau der Bundesfernstraßen. Bei der Festsetzung von neuzubauenden Bundesfernstraßen im Bedarfsplan ist der konkrete Gebietsbezug für eine Gemeinde regelmäßig nicht erkennbar. Der Verlauf der zu bauenden Bundesfernstraße ist im Bedarfsplan nur skizzenhaft dargestellt. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, daß in Ausnahmefällen der konkrete Bezug doch herstellbar ist. Es ist denkbar, daß in Ballungsräumen aufgrund vielerlei Zwangspunkte gebietsbezogener Art nur eine Trasse in Frage kommt, so daß durch die Festsetzung im Bedarfsplan das Gebiet einer konkreten Gemeinde berührt sein kann. In besonderer Weise ist dieser Bezug beim Ausbau einer bestehenden Bundesfernstraße gegeben. Wenn im Bedarfsplan beispielsweise bestimmt ist, daß eine zweispurige zu einer vierspurigen Bundesfernstraße auszubauen ist, ist der Bezug zum Gemeindegebiet besonders deutlich. Das betroffene Gemeindegebiet ist nahezu flächenscharf bestimmt. Eine Berührung der

1) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16, Rdnr. 22.

Planungshoheit der Gemeinde wäre in der Tat nicht ausgeschlossen, wenn es nur auf diesen Flächenbezug ankäme. Für eine rechtlich erhebliche Tangierung muß aber auch auf den Zweck des Gesetzes und insbesondere auf die Art und inhaltliche Dichte der bei der Aufstellung des Bedarfsplanes abzuwägenden Belange abgestellt werden.¹⁾ Zweck des Fernstraßenausbaugesetzes ist es, eine umfassend und geordnete Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes im gesamten Bundesgebiet zu erreichen. Diese gesamtstaatsbezogene Zielsetzung führt damit auch zu einer Großräumigkeit und Weitmaschigkeit der abwägungserheblichen Belange.²⁾

Individualisierte Interessen können in die Abwägung naturgemäß nicht eingestellt werden. Zwar tauchen auch hier die gleichen Zielkonflikte auf wie bei der Bedarfsplanung sachlich konkretisierende Trassenbestimmung, z.B. Umweltschutz-, Lärmschutz- oder Wirtschaftlichkeitsanliegen. Kennzeichnend ist jedoch, daß die Zielkonflikte 'auf jeweils unterschiedlichem Abstraktions- und Generalisierungsniveau'³⁾ behandelt werden. Es findet eine stufenspezifische Abwägung⁴⁾ statt. Das hat zur Folge, daß Interessen einzelner Gemeinden nicht in die Abwägung eingestellt werden können, sondern nur die Interessen der Gemeinden in Form von Gruppeninteressen. Auch die Interes-

1) Zum Abwägungsgebot beim Fernstraßenausbaugesetz K. Kodal, Straßenrecht, S.662.

2) Vgl. auch oben I 1 b.

3) So der Ausdruck bei R. Wahl, Bürgerbeteiligung, S. 113/136 bezogen auf das Verhältnis zwischen landesplanerischer Standortvorsorgeregelung und Genehmigungsverfahren.

4) R. Wahl (FN 3).

sen der Bürger können nicht als individualisierte Interessen berücksichtigt werden, sondern nur als Interessen der Bürger als Bewohner, Verkehrsteilnehmer, als Erholungssuchende etc.¹⁾ Damit erscheint der konkrete Flächenbezug des Bedarfsplanes als nicht vom Gesetz bezweckt, sondern lediglich als rein faktische Auswirkungen der Festsetzungen. Dies bedeutet jedoch nur, daß vom Bedarfsplan, obwohl er gesetzlich festgelegt ist, gegenüber den Gemeinden keine rechtliche Bindungswirkung ausgeht.²⁾ Die Festsetzungen des Bedarfsplanes stellen aber Öffentliche Belange dar, die die Gemeinden bei der Bauleitplanung in die Abwägung einzustellen oder bei der Entscheidung über die Zulassung von Einzelvorhaben als 'öffentlicher Belang' im Sinn des § 35 Abs. 3 BBauG zu berücksichtigen haben. Voraussetzung ist aber, ob die Festsetzungen zeitlich und räumlich hinreichend konkretisiert sind, um als Öffentliche Belange Berücksichtigung finden zu können. Dies ist eine Frage des Einzelfalls. Man kann jedoch davon ausgehen, daß ein Ausbauvorhaben, das im Bedarfsplan unter der Rubrik 'möglicher weiterer Bedarf' aufgeführt ist, nicht berücksichtigt werden kann. Denn es ist ungewiß, ob das Vorhaben überhaupt in die erste Dringlichkeitsstufe vorrückt und ob dann die zur Verwirklichung erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Eine solch unbestimmte Festsetzung kann sinnvollerweise nicht zu Lasten der Ge-

1) R. Wahl, Bürgerbeteiligung, S. 141 für das in FN 3 S. 115 geschilderte Verhältnis.

2) Auch eine Bindung über § 38 BBauG ist ausgeschlossen: diese Vorschrift betrifft nur die Ebene der Fachplanung (§§ 16 ff FStrG), nicht aber die übergeordnete Planungsstufe.

meinde gehen. Es ist vielmehr Sache des Bedarfsplangesetzgebers, das Vorhaben auf die erste Dringlichkeitsstufe zu stellen.

Aus diesen Ausführungen folgt, daß der Fünfjahresplan ebenfalls keine rechtliche Bindungswirkung zu entfalten vermag. Gleiches gilt auch für den Straßenbauplan. Denn beide Planungen sind keine sachlichen Konkretisierungen des Bedarfsplanes, so daß die Weitmäsigkeit der abwägungserheblichen Belange auch hier vorliegt. Beim Straßenbauplan stellt sich zusätzlich noch das Problem des § 3 Abs. 2 BHO. Dazu soll unten Stellung genommen werden.¹⁾

c) Darstellung des Planungsgeflechts zwischen
Verkehrsplanung und Raumordnungsplanung

Zusammenfassend läßt sich das Planungsgeflecht wie folgt darstellen:

Entscheidend ist die Differenzierung zwischen rechtlicher und faktischer Bindungswirkung.

1) 3. Hauptteil, II 2 d.

- (1) Dem Bedarfsplan kommt rechtlicher Vorrang gegenüber den Erfordernissen der Raumordnung als auch gegenüber dem Fünfjahresplan zu. Er löst eine rechtliche Beachtungspflicht gegenüber dieser Planungsstufe aus.
- (2) Die Raumordnung und Landesplanung vermag lediglich die Fünfjahresplanung rechtlich binden. Aufgrund ihrer Eigenschaft als Rahmenplanung kommt ihr jedoch der faktische Vorrang gegenüber dem Bedarfsplan zu.
- (3) Weicht der Bedarfsplangesetzgeber bewußt von den Erfordernissen der Raumordnung ab, kommt der rechtliche Vorrang des Bedarfsplanes zum Tragen und begründet eine Beachtungspflicht gegenüber den Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden.

II. HAUSHALTS- UND FINANZPLANUNG

1. Haushaltswirtschaft einschließlich der jährlichen Haushaltsplanung

Die Verwirklichung jeder Planung hängt von der Bereitstellung ausreichender finanzieller Ressourcen ab. Ohne die erforderlichen Geldmittel ist eine geordnete Planung nicht möglich.¹⁾ Diese strikte Abhängigkeit der Planung von den finanziellen Gegebenheiten wird bei der Verkehrsplanung besonders deutlich. Infolge der defizitären Lage des Bundeshaushalts der letzten Jahre konnten zahlreiche der geplanten Neu- und Ausbauvorhaben nicht oder nicht fristgerecht ausgeführt werden. Dies zeigte sich besonders bei Erlaß des 1. Fernstraßenausbauänderungsgesetzes vom 5.8.1976.²⁾ Hier wurden die noch nicht erfüllten Teile der Dringlichkeitsstufe 1 des alten Bedarfsplanes weiter unterteilt in die Stufe I a (= vorrangige Planungen) und die Stufe I b (= übriger Bedarf). Die übrigen, bisher im Bedarfsplan in 2. und 3. Dringlichkeit sich befindenden Maßnahmen erhielten in der Dringlichkeitsstufe II und III den Rang als "möglicher weiterer Bedarf" und wurden im Plan nachrichtlich dargestellt.³⁾ Diese

1) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/300.

2) BGBl I S. 2093.

3) Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Fernstraßenausbauänderungsgesetz vom 15.1.1976, BT Drs. 7/4584 S. 5.

mit der Neufassung erfolgte Reduzierung der Dringlichkeitsstufen setzte sich beim 2. Fernstraßenausbaüänderungsgesetz vom 25.8.1980¹⁾ fort. Die im Bau befindlichen Maßnahmen wurden in die neu geschaffene Dringlichkeitsstufe I (= vordringlich angestrebte Maßnahmen) übernommen; im übrigen wurden noch nicht fest disponierte Maßnahmen neu bewertet und auf die Dringlichkeiten I und II (= weitere Planungen) verteilt.²⁾

Entscheidend für die Vergabe der Mittel sind die von Jahr zu Jahr zu treffenden Haushaltsentscheidungen. Die Aufnahme einer Maßnahme in den Straßenbauplan gem. Art. 3 StraFinG gibt die finanzielle Möglichkeit zur Verwirklichung (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG). Der Straßenbauplan ist als Anlage zum Bundeshaushaltsplan aufzustellen (Art. 3 Abs. 1 StraFinG). Die Vorschriften über die Aufstellung und Feststellung des Bundeshaushaltsplanes gelten dabei sinngemäß für den Straßenbauplan (Art. 3 Abs. IV StraFinG). Im folgenden soll nun ein Blick auf die Haushaltswirtschaft des Bundes unter besonderer Berücksichtigung des Straßenbauplanes geworfen werden.

1) BGBI I S. 1614.

2) Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Fernstraßenausbaüänderungsgesetz vom 12.2.1980, BT Drs. 8/3662 S. 6.

a) Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen der jährlichen Haushaltswirtschaft des Bundes sind im wesentlichen Art. 109 ff GG, das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung. Wichtigste Bestimmung ist dabei Art. 110 GG, der die Aufstellung des Haushaltsplanes regelt.

Aufgrund der Bestimmung des Art. 109 Abs. 3 GG hat der Bund das Haushaltsgrundsätzegesetz erlassen. Diese Grundsatzgesetzgebungskompetenz¹⁾ ermächtigt den Bund, für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzustellen. Das Gesetz beschränkt sich auf Regelungen über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes, den Zahlungsverkehr, die Buchführung und Rechnungslegung, die Prüfung und Entlastung sowie über die mehrjährige Finanzplanung.²⁾ Damit enthält das Haushaltsgrundsätzegesetz überwiegend Haushaltsverfahrensrecht.³⁾

Die ausführliche Regelung der Haushaltsplanung des Bundes trifft die Bundeshaushaltsordnung.⁴⁾ Dieses Ge-

1) F. Klein, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 110, Rdnr. 10.

2) H. Fischer-Menshausen, in: I.v.Münch, GG III, Art. 109, Rdnr. 19.

3) Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 109, Rdnr. 43 (1979),

4) M. Kloepfer, Jura 1979, 179.

setz enthält die nähere Ausgestaltung der Haushaltsgrundsätze, die das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgestellt hat.

b) Funktionen der Haushaltsplanung

Nach Art. 110 I GG sind in den Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen. Weiter bestimmt Art. 110 Abs. 4 GG, daß in das Haushaltsgesetz nur solche Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Aus § 2 Satz 1 BHO folgt, daß der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs dient, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Damit ist ausgedrückt, daß dem Haushaltsplan eine Bedarfsfeststellungs- und eine Bedarfsdeckungsfunktion zukommt. Damit stellt sich die Frage, wie § 6 FStrAbG mit diesem Ergebnis vereinbar ist, wonach Straßenbaupläne (also Teile der Haushaltspläne) auch Maßnahmen enthalten können, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen. Geht insoweit der Straßenbauplan nicht über seine eigentliche Aufgabe der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs hinaus? Bevor diese Frage geklärt werden kann, sollen zunächst die Funktionen des Haushaltsplanes dargestellt werden.

aa) Funktionen des Haushaltsplanes

Dem Haushaltsplan kommen herkömmlicherweise vier Funktionen zu:¹⁾ eine finanzpolitische, eine politische, eine kontrollierende und eine wirtschaftspolitische Funktion.

Die finanzpolitische oder finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion bedeutet, daß dem Haushaltsplan die Aufgabe zukommt, durch Aufführung aller Einnahmen und Ausgaben des Staates den Finanzbedarf festzustellen und seine Deckung zu sichern.²⁾ Dies kommt in dem oben erwähnten § 2 Satz 1 der BHO zum Ausdruck.

Daneben tritt die Kontrollfunktion des Haushaltsplanes,³⁾ auch juristische Funktion genannt. Damit ist gemeint, daß der Haushaltsplan den gesetzlichen finanziellen Rahmen des Verwaltungshandelns darstellt und ein Überschreiten dieses Rahmens gewisse Sanktionen nach sich zieht. Diese Kontrollfunktion äußert sich in dreifacher Weise: als Rechnungs-, Ver-

1) F. Neumark, HdbFW Bd. I, S. 554ff; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht Bd. I, Art. 110 GG, Rdnr. 10 (1974); K. Stern, Staatsrecht II, S. 1194ff; A. v. Mutius, VVDStRL 42 (1984), 149/164.

2) Auch Bedarfsdeckungsfunktion genannt; vgl. K. Stern (FN 1), S. 1197; E.A. Piduch (FN 1), Rdnr. 10.

3) E.A. Piduch (FN 1), Rdnr. 1; ders. Bundeshaushaltsrecht Bd. II, § 2 BHO, Rdnr. 3 (1971).

waltungs- und als Verfassungskontrolle.¹⁾

Weiteres Kennzeichen des Haushaltsplanes ist die politische Programmfunktion.²⁾ Durch die Budgetinitiative (Art. 110 Abs. 3 GG) bringt die Regierung ihr politisches Handlungsprogramm zum Ausdruck, durch die Feststellung des Haushaltsplanes läßt das Parlament seine Vorstellungen und Zielsetzungen erkennen.³⁾

Letzte wesentliche Funktion ist die wirtschaftspolitische Gestaltungsfunktion.⁴⁾ Dies kommt in § 2 Satz 3 BHO zum Ausdruck, der bestimmt, daß bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist.

bb) Funktion des Straßenbauplanes

Es erscheint zweifelhaft, ob auch dem Straßenbauplan diese Funktionen des Haushaltsplanes zukommen. Im Normalfall ergeben sich keine Besonderheiten. Gemäß Art. 3 StraFinG ist über die Verwendung der Straßenbaumittel ein Straßenbauplan als Anlage zum Bun-

1) Vgl. dazu i.e. H. Mandelartz, Zusammenwirken, S. 70.

2) K. Stern, Staatsrecht II, S. 1198.

3) K. Stern (FN 2), S. 1198; F. Neumark, HdbFW Bd. I, S. 558; E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. I, Art. 110 GG, Rdnr. 10 (1974).

4) K. Stern (FN 2), S. 1198.

deshaushaltsplan aufzustellen. Damit wird der Straßenbauplan aus dem Haushaltsplan herausgelöst und aus Gründen der Klarheit und Transparenz - übereinstimmend aber mit den Funktionen des Haushaltsplanes - neben ihn gestellt.

Besonderheiten treten aber dann auf, wenn der Straßenbauplan von den Festsetzungen des Bedarfsplanes im Einzelfall abweicht (§ 6 FStrAbG). Dies bedeutet, daß der Straßenbauplan - wenn auch nur im Einzelfall - gegenüber dem Bedarfsplan neue oder zumindest geänderte Festsetzungen für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen enthält. Er tritt insoweit an die Stelle des Bedarfsplanes.

Auch in dieser Besonderheit kommt dem Straßenbauplan eine wirtschaftspolitische Gestaltungsfunktion zu. Der Straßenbauplan bleibt, ja er wird durch die Möglichkeit einer aus verkehrstechnischen Gründen bedingten Änderung der Festsetzungen des Bedarfsplanes erst recht zu einem Instrument, eine bestimmte Wirtschaftspolitik durchzusetzen.¹⁾

Auch die politische Programmfunktion bleibt erhalten. Der festgestellte Straßenbauplan ist Kompromiß der Vorstellungen der Regierung und des Parlaments und damit Ausdruck ihrer politischen Programme. Auch bezüglich der Kontrollfunktion besteht keine Besonderheit.

1) Zu den Bestandteilen der Wirtschaftspolitik, die sich aus Wettbewerbs-, Konjunktur-, Wachstums-, Struktur- und Gesellschaftspolitik zusammensetzt, vgl. P. Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht in: I. v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 273/282ff.

Jedoch ist die Bedarfsdeckungsfunktion, die älteste Aufgabe des Budgets, modifiziert. Das heißt, dem Haushaltsplan kommt nicht allein die Funktion zu, eine eigenständige Entscheidung über die Realisierung des politischen Programms der Regierung zu treffen. Denn damit eine solche Entscheidung überhaupt möglich ist, muß der Bedarf bereits vorher festgestellt worden sein. Erst dann kann über die Frage der Bedarfsdeckung entschieden werden. Der Straßenbauplan, der unter Beachtung des § 6 FStrAbG aufgestellt wird, stellt jedoch selbst den Bedarf fest und entscheidet über die Realisierung. Er übernimmt damit die dem Bedarfsplan zugewiesene Planungsfunktion. Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung werden damit im Haushaltsplan vorgenommen. Dies geht aber über die herkömmliche Bedarfsdeckungsfunktion hinaus. Im Regelfall wird nämlich anhand gesonderter Pläne der Bedarf festgestellt und dann im Haushaltsplanaufstellungsverfahren entschieden, ob und in welchem Umfang der Bedarf verwirklicht werden kann.

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit dieser "Planungsfunktion" des Straßenbauplanes muß von folgendem ausgegangen werden:

Die oben dargestellten Funktionen des Haushaltsplanes beschreiben sein Wesen, bringen es aber nicht erschöpfend zum Ausdruck.¹⁾ Die Funktionen des Haushaltsplanes sind das Ergebnis historischer Ent-

¹⁾ So aber F. Neumark, HdbFW Bd. 1, S. 559.

wicklungen.¹⁾ So war im Wirtschaftssystem des Liberalismus im 18. Jahrhundert lediglich die Bedarfsdeckungs- und Kontrollfunktion des Haushaltsplanes wesentlich.²⁾ Die Deckung und Überwachung der Ausgaben stand im Mittelpunkt. Die politische Gestaltungskomponente des Haushaltsplanes mag bereits vorhanden gewesen sein, wurde aber nicht erkannt.³⁾ Von einer wirtschaftspolitischen Gestaltungsfunktion konnte aber noch nicht gesprochen werden. Denn die dazu erforderlichen Randbedingungen waren noch nicht geschaffen. Eine Wirtschaftspolitik im oben beschriebenen Sinn war nicht möglich. Entsprechend der Grundeinstellung zur ökonomischen Rolle des Staates hatte der Haushaltsplan die Aufgabe einer reinen Bedarfsdeckung, erweitert um das Element administrativer oder politischer Kontrolle.⁴⁾ Erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewann man die Einsicht, daß der Staat integrierter Bestandteil der Volkswirtschaft sei. In dieser Phase entstand die wirtschaftspolitische Funktion des Haushaltsplanes.⁵⁾

1) H. Rehm, Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, S. 26; zur historischen Entwicklung des deutschen Haushaltsrechts R. Mußgnug, Haushaltsplan, 37ff; K.H. Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Regierung und Parlament, Bd. 1.

2) H. Rehm (FN 1), S. 26.

3) H. Mandelartz, Zusammenwirken, S. 71.

4) K. Stern, Staatsrecht II, S. 1193; R. Mußgnug (FN 1), S. 4.

5) H. Rehm (FN 1), S. 26f; R. Hoffmann, Haushaltsvollzug und Parlament, S. 35f.

Sind aber die Funktionen des Haushaltsplanes das Ergebnis einer historischen Entwicklung, ist es nicht ausgeschlossen, daß sich die Bedeutung der Funktionen wandelt, Funktionen entfallen oder hinzutreten können. Das Wesen des Haushaltsplanes läßt sich deshalb nicht ein für allemal festlegen. Das hat weiter zur Folge, daß eine "Planungsfunktion" dem Haushaltsplan eo ipso nicht "wesensfremd" ist. Die rechtliche Zulässigkeit der Funktionen des Haushaltsplanes läßt sich nicht aus seinem Wesen entnehmen, sondern lediglich durch einen Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Allein das Grundgesetz kann Maßstab für die Ausgestaltung des Haushaltsplanes sein.

Im Grundgesetz selbst kommen die Haushaltsplanfunktionen nur unvollständig zum Ausdruck. Allenfalls die Bedarfsdeckungs- und die Kontrollfunktion werden mehr oder weniger deutlich angesprochen (Art. 110, 114 GG). Dies bedeutet umgekehrt, daß das Grundgesetz alle Funktionen zuläßt, soweit keine verfassungsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen.

Bedenken gegen die Zulässigkeit einer Planungsfunktion des Haushaltsplanes könnten sich aus dem sog. Bepackungsverbot des Art. 110 Abs. 4 GG ergeben. Das sachliche Bepackungsverbot soll sicherstellen, daß sich das Haushaltsgesetz nur mit den Einnahmen und Ausgaben des Bundes beschäftigt. Zwar spricht Art. 110 Abs. 4 nur vom Haushaltsgesetz, nicht aber vom Haushaltsplan, um dessen Planungsfunktion es hier geht. Jedoch geht eine Ansicht in der Literatur davon aus, daß Art. 110 Abs. 4 GG auch für den Haus-

haltsplan gilt, da das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eine Einheit bildeten.¹⁾ Nach anderer Ansicht muß streng zwischen dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz getrennt werden.²⁾ Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs des Bepackungsverbots auch auf den Haushaltsplan bedürfe es nicht, da der Haushaltsplan im Gegensatz zum Haushaltsgesetz den Vorrang des Gesetzes nicht für sich in Anspruch nehme.³⁾

Selbst wenn man das Bepackungsverbot auf den Haushaltsplan ausdehnt, liegt in der Planungsfunktion des Haushaltsplanes kein Verstoß gegen die Vorschrift des Art. 110 Abs. 4 GG. Vom Bepackungsverbot nicht umfaßt sind nämlich sämtliche Bestimmungen, die mit den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Zusammenhang stehen, d.h. finanzwirksam sind.⁴⁾ Das Haushaltsgesetzgebungsverfahren soll von allen Bestimmungen freigehalten werden, die nicht unmittelbar die zur Entscheidung anstehende Haushaltswirtschaft betreffen.⁵⁾ Die Be-

1) Th. Maunz in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 110, Rdnr. 43 (1981).

2) A. v. Portatius, Bepackungsverbot, S. 15f; E.A. Piduch, Bundshaushaltsrecht, Bd. I, Art. 110 GG, Rdnr. 11 (1974); F. Vialon, Haushaltsrecht, Art. 110 GG, Rdnr. 8 (S. 202).

3) A. v. Portatius (FN 2), S. 106.

4) Th. Maunz in: Th. Maunz/G. Dürig u.a. (FN 1), Rdnr. 44 (1981).

5) K. Stern, Staatsrecht II, S. 1253f; E.A. Piduch, Bundshaushaltsrecht Bd. I, Art. 110 GG, Rdnr. 82 (1982). E. Moeser, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, S. 118.

grenzung ist dabei sehr weit und elastisch.¹⁾ Das Parlament soll sich ganz auf das Haushaltsverfahren konzentrieren können und insbesondere nicht durch Regelungen seitens der Regierung überrascht werden. Dies wäre in diesem unter Zeitdruck stehenden Verfahren leicht möglich.²⁾ Jeder Verzögerung der Haushaltsverabschiedung soll begegnet werden.³⁾

Die Festsetzung von Maßnahmen im Straßenbauplan darf gem. § 6 FStrAbG nur im Einzelfall geschehen. Damit ist sichergestellt, daß im Haushaltsverfahren keine neuen Gesamtverkehrskonzeptionen entworfen werden, sondern lediglich punktuelle Änderungen des Bedarfsplanes erfolgen können. Durch die Festsetzung der Maßnahmen und die gleichzeitige Festsetzung der Geldmittel ist - bei der gebotenen weiten Auslegung - der unmittelbare Zusammenhang mit dem Haushaltsverfahren gewahrt. Eine Überraschung des Parlaments oder eine Druckausübung kann nicht gesehen werden, da sich die Planungsfunktion auf den Einzelfall beschränkt. Dadurch ist auch eine rechtlich erhebliche Verzögerung bei der Haushaltsverabschiedung ausgeschlossen. Unter dem Gesichtspunkt des Bepackungsverbotes bestehen damit keine Einwände gegen die "Planungsfunktion" des Straßenbauplanes.

1) Th. Maunz in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 110, Rdnr. 44 (1981); K. Stern, Staatsrecht II, S. 1253f.

2) K. Stern (FN 1), S. 1253.

3) H. Fischer-Menshausen in: I. v. Münch, GG III, Art. 110, Rdnr. 24.

c) Selbstbindung des Gesetzgebers

Im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Straßenbauplan und Bedarfsplan taucht hier die bereits oben¹⁾ aufgeworfene Frage nach der Selbstbindung des Gesetzgebers auf; konkret, ob der Budgetgesetzgeber bei der jährlichen Festlegung der Straßenbaupläne an die Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers gebunden ist.²⁾ Nach dem oben³⁾ gewonnenen Ergebnis zum Zusammenhang zwischen Raumordnungsgesetz und Fernstraßenausbaugesetz müßte man unter Anwendung der lex-posterior-Regel dazu gelangen, eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers an die Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers abzulehnen. Das spätere Haushaltsgesetz ginge dem früheren Bedarfsplangesetz im Rang vor.⁴⁾

Fraglich erscheint zunächst, ob der lex-posterior-Grundsatz hier überhaupt zur Anwendung kommen kann. Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Differenzierung zwischen Haushaltsplan und Haushaltsgesetz.⁵⁾ Der Haushaltsplan wird zwar durch das Haushaltsgesetz festgestellt (Art. 110 Abs. 2 GG). Im übrigen

1) Vgl. oben I 2 a aa.

2) Dazu F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/305ff.

3) FN 1.

4) So F. Ossenbühl (FN 2); K. Lange, Verkehr und öffentliches Recht, S. 285.

5) A. v. Mutius, VVDStRL 42 (1984), S. 149/161f.

kann das Haushaltsgesetz aber weitere Bestimmungen enthalten. Es ist, soweit es materielle Bestimmungen enthält, ein Gesetz wie jedes andere.¹⁾ Soweit es über die Feststellung des Haushaltsplanes hinaus Bestimmungen enthält, die Rechtsänderungen aussprechen, ist es auch befugt, frühere gesetzliche Bestimmungen abzuändern. Ob man damit das Haushaltsgesetz als geeignetes Gesetz im Sinne des lex-posterior-Grundsatzes ansieht oder darauf verweist, daß es sich hier eigentlich um Regelungen handelt, die in das Haushaltsgesetz lediglich eingebettet sind und damit das Haushaltsgesetz im eigentlichen Sinn nicht zur Änderung der Rechtsordnung befähigt wäre,²⁾ ist demgegenüber eine terminologische Frage.

Soweit es jedoch um den durch das Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan geht, wird eine Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes prinzipiell abgelehnt.³⁾ Dies wird damit begründet, daß dem Haushaltsplan kein materieller Gesetzescharakter zukomme. Nur materielle Gesetzesvorschriften könnten materielle Gesetzesvorschriften abändern. Der Haushaltsplan wird aber herkömmlicherweise als Gesetz im

1) R. Mußnug, Haushaltsplan, S. 350f, 355.

2) R. Mußnug (FN 1), S. 351.

3) R. Mußnug (FN 1), S. 15ff; R. Voigt, Rechtsformen, S. 46; a.A. offenbar K. Lange, Verkehr und öffentliches Recht, S. 285; F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/306f.

nur formellen Sinn begriffen.¹⁾ Dies hängt mit der veralteten Vorstellung zusammen, die Haushaltswirtschaft gehöre zum Hausgut der Verwaltung. Die gesetzliche Festlegung des Haushaltsplanes hatte allein die Funktion, die Rechtmäßigkeit der von der Regierung geplanten Ausgaben zu sanktionieren und ihr eine Vorentlastung zu erteilen.²⁾ Aus dieser Sicht war es auch verständlich, daß der Haushaltsplan keine Pflichten für die Exekutive begründen und auch keine Gesetze abändern konnte.

Neuerer Ansicht entspricht es, den Haushaltsplan als staatleitenden Gesamtakt zu qualifizieren.³⁾ Als entscheidend wird aber hervorgehoben, daß er unter das allgemeine Recht subordiniert sei.⁴⁾

Aus § 3 Abs. 2 BHO ergebe sich, daß der Haushaltsplan nicht in der Lage sei, aufhebend, ändernd oder erweiternd in den Bestand des geltenden Rechts einzugreifen. Daher sei auch für die Anwendung der lex-posterior-Regel keine Grundlage vorhanden. Im übrigen wird auch auf die Folgen der Anwendung der Kollisionsregel aufmerksam gemacht.⁵⁾

1) Vgl. R. Voigt, Rechtsformen, S. 45 bei FN 3.

2) E. Moeser, DVBl 1977, 479/481; krit. auch A. v. Mutius, VVDStRL 42 (1984), S. 149/162f.

3) K. Stern, Staatsrecht II, S. 1201; vgl. auch A. v. Mutius, VVDStRL 42 (1984), S. 149/165 mit der Zusammenstellung der Argumente, die für eine lediglich interne Bindungswirkung des Haushaltsplanes sprechen.

4) R. Mußgnug, Haushaltsplan, S. 305ff; 353ff; K. Stern (FN 3), S. 1209; R. Voigt (FN 1), S. 45.

5) R. Mußgnug (FN 4), S. 15ff.

So könnte z.B. der Haushaltsplan das geltende Besoldungsrecht abändern, wenn er der Regierung das Geld vorenthält, das sie zu seinem Vollzug benötigt. Er könnte daher Minister- und Beamtengehälter mit gesetzgeberischer Wirkung für jeweils ein Rechnungsjahr kürzen. Hinsichtlich der Minister könnte das Parlament mit einem sog. "finanziellen Mißtrauensvotum" ihre Entlassung erzwingen. Im Hinblick auf die nur eingeschränkte Publizität des Haushaltsplanes sowie seiner häufigen verspäteten Verabschiedung hätte dies in der Tat bedenkliche Folgen. So gesehen dürfte der Budgetgesetzgeber bei der Feststellung des Straßenbauplanes nicht von den Festsetzungen des Bedarfsplanes abweichen. Der Straßenbauplan könnte das Bedarfsplangesetz nicht derogieren. Fraglich ist aber, ob diese Konsequenz in diesem Verhältnis gezogen werden muß.

Bei der Beantwortung der Frage darf nicht schlechthin auf das Verhältnis materielles Gesetz - Haushaltsplan abgestellt werden; entscheidend sind die aufgrund des Fernstraßenausbaugesetzes bestehenden Besonderheiten im Hinblick auf den Bedarfsplan und den Straßenbauplan. Betrachtet man diese Besonderheiten, so besteht kein Anlaß, die Geltung des lex-posterior-Grundsatzes in diesem Verhältnis abzulehnen.

Rein formell betrachtet besteht kein Hindernis für seine Anwendung. Der Bedarfsplan für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen ist (formal) gesetzlich festgelegt, ebenso der Straßenbauplan, der als Anlage zum Bundeshaushaltsplan formell gesehen ein Ge-

setz ist. Beide Pläne werden durch den Bundesgesetzgeber als Gesetz verabschiedet, sie haben daher die gleiche Regelungsebene.

Auch aus dem Fernstraßenausbaugesetz lassen sich Hinweise für die Geltung des lex-posterior-Grundsatzes gewinnen.¹⁾ So geht das Gesetz in seinem § 6 davon aus, daß der Straßenbauplan vom Bedarfsplan im Einzelfall abweichen kann. Da das Gesetz diese Abweichungsmöglichkeit zuläßt, muß gefolgert werden, daß die lex-posterior-Regel im Verhältnis Bedarfsplan-Straßenbauplan Anwendung finden kann. Der Budgetgesetzgeber darf hier von den Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers abweichen. Für die Geltung der Kollisionsregel spricht auch § 2 FStrAbG. Danach erfolgt der Ausbau nach Stufen, die im Bedarfsplan bezeichnet sind, und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Verwirklichung einzelner Festsetzungen ist damit von der Mittelvergabe

1) Entgegen der Ansicht F. Ossenbühls, Ausbauplanung, S. 297/306 bei FN 26, trifft das FStrAbG bezüglich §§ 2 und 6 keine widersprüchlichen Aussagen. § 2 spricht davon, daß der im Bedarfsplan festgestellte Bedarf in seiner Verwirklichung von der Bereitstellung finanzieller Mittel abhängt. § 6 betrifft hingegen den Fall, daß finanzielle Mittel für die Situation bereitgestellt werden können, in denen Festsetzungen im Bedarfsplan nicht getroffen worden sind. § 2 betrifft damit im Bedarfsplan bereits vorgesehene, § 6 im Bedarfsplan nicht vorgesehene Maßnahmen.

im Straßenbauplan abhängig. Daraus folgt, daß Bedarfsplan und Straßenbauplan nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern daß Gesetz selbst von einer Verknüpfung der Festsetzungen mit finanziellen Gegebenheiten ausgeht. Postuliert aber das Gesetz die Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Geldmitteln, kann es zu der von Mußgnug¹⁾ genannten schwerwiegenden Folge aus der Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes nicht kommen: Eine Gesetzesänderung "auf kaltem Wege" durch Entziehung der notwendigen Geldmittel kann für das hier in Rede stehende Verhältnis nicht erfolgen, da der Gesetzgeber selbst durch Anordnung des Ausbaues des Bundesfernstraßennetzes nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel die Festsetzungen des Bedarfsplanes selbst relativiert. Man könnte sagen, daß die Gesetzesänderung (d.h. die Änderung des Bedarfsplanes) im Gesetz selbst angelegt ist.

Auch die inhaltlich gleichgeartete Struktur von Bedarfsplan und Haushaltsplan lassen eine Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes angezeigt erscheinen. Soweit es um die Festlegung des Bedarfsplanes geht, enthält das Fernstraßenausbaugesetz keine materiellen Rechtsvorschriften; kennzeichnend ist seine Planungsfunktion.²⁾ In dieser Planungs- und Programmfunktion unterscheidet es sich inhaltlich nicht vom Straßenbauplan. Der einzige wesentliche hier aber

1) R. Mußgnug, Haushaltsplan, S. 15ff.

2) Vgl. oben 1. Hauptteil, IV 1 c.

nicht ins Gewicht fallende Unterschied besteht darin, daß den Festsetzungen des Bedarfsplanes noch keine Geldmittel zugeordnet sind, während die Maßnahmen, die im Straßenbauplan festgelegt sind, unter finanziellen Gesichtspunkten realisierungsfähig sind.

Auch die Qualifizierung als Organgesetz¹⁾ legt die Anwendung der Kollisionsregel nahe. Sowohl der gesetzlich festgestellte Bedarfsplan als auch der Straßenbauplan berühren keine individuellen Rechte der Bürger, sondern dienen nur der Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive.²⁾ Auch diese gleichgeartete Struktur führt dazu, daß sich diese Gesetze gegenseitig abändern können. Die Bedenken Mußnugs können hier ebenfalls nicht durchschlagen. Denn die von ihm aufgezählten Fälle³⁾ betreffen Sachverhalte, in denen der Haushaltsplan materielle, den Einzelnen betreffende Gesetze abändern würde, also eine Kollision zwischen Normen unterschiedlicher Struktur vorliegt.

Soweit es aber um die Kollision von Rechtsnormen gleicher Struktur geht, fordert auch der Grundgedanke der lex-posterior-Regel deren Anwendung. Wie bereits ausgeführt,⁴⁾ hat diese Kollisionsregel

1) Vgl. oben 1. Hauptteil, IV 1 b.

2) So für den Haushaltsplan K. Stern, Staatsrecht II, S. 1203.

3) R. Mußnug, Haushaltsplan, S. 15ff.

4) Oben I 2 a aa.

ihre Grundlage in der Kompetenz des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, darüber zu bestimmen, ob dem jüngeren oder dem älteren Gesetz der Vorrang zukommen soll. Entscheidend ist der umfassende politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Unter dieser Prämisse ist die Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes folgerichtig. Für beide Gesetze ist ihre politische Planungsfunktion typisch. Ebenso wie die Festsetzungen des Bedarfsplanes sind auch die Festsetzungen des Straßenbauplanes Ausdruck der politischen Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers. Dieser Befugnis entspricht es, daß der Gesetzgeber neue Planungskonzeption entwerfen und überholte Planungsvorstellung über Bord werfen kann. Daraus folgt weiter, daß die im Straßenbauplan entwickelten Planungsvorstellungen die Planungsvorstellungen des Bedarfsplangesetzgebers abändern können.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß auch für das Verhältnis Bedarfsplan-Straßenbauplan die lex-posterior-Regel gilt.

Ist damit die Anwendung der Kollisionsregel möglich, stellt sich weiter die Frage, ob damit der Budgetgesetzgeber ohne Einschränkungen von den Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers abweichen darf. Dies beurteilt sich nach den oben aufgestellten Grundsätzen.¹⁾ Entscheidend ist die Auslegung des abweichenden Gesetzes. Ergibt sich aus dem Straßen-

1) Oben I 2 a aa.

bauplan ausdrücklich oder stillschweigend der Wille des Gesetzgebers, von den Festsetzungen des Bedarfsplanes abzuweichen, kommt der lex-posterior-Grundsatz uneingeschränkt zur Anwendung. Die Auslegung des Straßenbauplanes ist damit das Kriterium. Auch hier besteht die Vermutung, daß der Budgetgesetzgeber von den Festsetzungen des Bedarfsplanes grundsätzlich nicht abweichen will.

Dies ergibt sich einmal daraus, daß der Bedarfsplan den Rahmen für den Straßenbauplan bildet. Die Fünfjahrespläne dienen der Verwirklichung des Bedarfsplanes, diese bilden wiederum den Rahmen für den Straßenbauplan (§ 5 Abs. 1 FStrAbG). Soll aber der Rahmenplan seine Funktion nicht verlieren, muß davon ausgegangen werden, daß sich der Budgetgesetzgeber in dem so vorgefundenen Rahmen halten will. Auch aus § 6 FStrAbG läßt sich entnehmen, daß der Budgetgesetzgeber den ihm vom Bedarfsplangesetzgeber gesetzten Rahmen beachten will. Danach ist eine Abweichung auf Einzelfälle beschränkt. Darin kann zwar keine strikte Bindung des Budgetgesetzgebers gesehen werden. Einer solchen Bindung stünde das dem lex-posterior-Grundsatz zugrundeliegende Demokratieprinzip entgegen. In § 6 FStrAbG wird jedoch zum Ausdruck gebracht, daß der Budgetgesetzgeber nur in begründeten Ausnahmefällen vom Bedarfsplan abweichen soll. Mit anderen Worten: Eine bewußte Abweichung ist jederzeit zulässig. Eine Bindung des Budgetgesetzgebers kann nur aus Prinzipien folgen, die Verfassungsrang haben.¹⁾

¹⁾ F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/306.

Eine verfassungsrechtliche Einschränkung der Abweichungsbefugnis ist das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 GG). Grundsätzlich wird angenommen, das Bepackungsverbot gelte nur für das Haushaltsgesetz, nicht aber für den Haushaltsplan.¹⁾ Dahinter steht der Gedanke, daß der Haushaltsplan mangels materieller Rechtsqualität materielle Gesetze nicht abändern könne. Deshalb bedürfe es eines Rückgriffs auf das Bepackungsverbot nicht.²⁾ Dies kann aber in dieser Allgemeinheit nicht gelten. Wie vorhin ausgeführt, haben Bedarfsplan und Straßenbauplan die gleiche inhaltliche Struktur; daher ist eine Anwendung der lex-posterior-Regel möglich. Kommt aber dem Straßenbauplan insoweit eine Abänderungsbefugnis zu, ist es auch gerechtfertigt, das Bepackungsverbot anzuwenden. Wie oben befunden, steht die Regelung des § 6 FStrAbG mit diesem Verbot in Einklang, wenn eine Abweichung des Straßenbauplanes vom Bedarfsplan auf Einzelfallmaßnahmen beschränkt ist. Damit läßt sich umgekehrt § 6 FStrAbG als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Bepackungsverbots kennzeichnen.

Festsetzungen, die die Grenze des § 6 FStrAbG überschreiten, sind daher unzulässig und haben gegenüber dem Bedarfsplan keine derogierende Wirkung.

1) Nachweise oben II 2 a bb.

2) A. v. Portatius, Bepackungsverbot, S. 98.

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten:
 Der Budgetgesetzgeber ist grundsätzlich befugt,
 von den Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers
 abzuweichen. Er muß sich dieser Abweichung allerdings
 bewußt sein. Äußerste Grenze ist aber § 6 FStrAbG,
 der Ausdruck des verfassungsrechtlichen Bepackungs-
 verbotes ist.

2. Finanzplanung

Die Fernstraßenausbauplanung ist nicht nur mit der
 jährlichen Haushaltsplanung, sondern auch mit der
 Finanzplanung des Bundes verflochten. Dieser Zusam-
 menhang wird belegt durch § 5 Abs. 2 FStrAbG, wo-
 nach bei der Aufstellung der Fünfjahrespläne das
 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachs-
 tums der Wirtschaft - das die Grundlage der Finanz-
 planung bildet - unberührt bleibt.

a) Rechtsgrundlagen

Gesetzliche Grundlage der Finanzplanung des Bundes
 sind Art. 109 Abs. 3 GG, das Stabilitätsgesetz und
 das Haushaltsgrundsätzgesetz. Art. 109 Abs. 3 GG
 gibt die verfassungsrechtliche Ermächtigung für
 eine mehrjährige Finanzplanung, die durch §§ 9 bis
 11, 14, 17 StWG und §§ 50 bis 54 HGrG ausgefüllt
 wird.

Die Finanzplanung stellt ein begleitendes Instrument der Haushaltsplanung dar. § 9 Abs. 1 StWG bestimmt, daß der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung zugrundezulegen ist. Sie wird vom Bundesminister der Finanzen aufgestellt, von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt (§ 9 Abs. 2 StWG). Die Finanzplanung wird jährlich überprüft und der Entwicklung angepaßt.

Unterlagen für die Finanzplanung sind die mehrjährigen Investitionsprogramme, die von den Bundesministern für ihren Geschäftsbereich aufgestellt und dem Bundesminister der Finanzen übersandt werden. Auch sie sind der jährlichen Entwicklung anzupassen und fortzuführen (§ 10 StWG).

Die Vorschriften über die Finanzplanung gelten sinngemäß auch für die Länder (§ 14 StWG).

b) Inhalt und Wesen der Finanzplanung

Die Finanzplanung wird weithin als eine influenzierende Rahmenplanung für den imperativen Haushaltsplan angesehen, der auf jener aufbauen soll, ohne daß die Finanzplanung indessen für diesen verpflichtend ist.¹⁾

¹⁾ K. Stern in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, § 9 Anm. I 1 (S. 266); F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/301; Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 287.

Sie ist ein "quantifiziertes"¹⁾ oder "in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm".²⁾ Der Finanzplan dient der Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die von der Regierung zu verfolgende Haushaltspolitik.³⁾ In ihm werden die Prioritäten nach den Vorstellungen der Regierung in zeitlicher und sachlicher Hinsicht festgelegt.⁴⁾ Jedoch ist der Finanzplan keine bloße Zusammenstellung von Zahlen, sondern "der offizielle Ausdruck eines umfassenden, aufgrund von Prioritätsentscheidungen beschlossenen politischen Aktionsprogramms".⁵⁾ Darin kommt die politische Planungsfunktion der Finanzplanung zum Ausdruck.⁶⁾ Daneben hat die Finanzplanung auch eine Ordnungsfunktion.⁷⁾ Es geht um die Sicherung des Haushaltsgleichgewichts im rein fiskal-

1) W. Grund, Mehrjährige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 47/50f.

2) Finanzbericht 1968, S. 106.

3) P. Badura, Fg für Th. Maunz, S. 1/11; H. Fischer-Menshausen, Mittelfristige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 73/82.

4) W. Grund (FN 1), S. 50

5) H. Fischer-Menshausen (FN 3), S. 82; ders. in I. v. Münch, GG III, Art. 109, Rdnr. 22; vgl. auch D. Molter, Raumordnung und Finanzplanung, S. 68f.

6) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 289; K.-H. Hansmeyer in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, vor § 9, Anm. II 3 (S. 264).

7) H. Fischer-Menshausen (FN 5), Art. 109, Rdnr. 22.

lischen Sinn.¹⁾ Daneben tritt eine wirtschaftspolitische Funktion durch Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung.²⁾ Hinzukommt eine Informationsfunktion gegenüber Parlament und Öffentlichkeit.³⁾ Die Finanzplanung dient der Orientierung, sie ist damit nicht vollzugsverbindlich.⁴⁾ Im Gegensatz dazu ist der Haushaltsplan vollzugsverbindlich, er stellt ein vom Parlament zu verabschiedendes Vollzugs- und Kontrollinstrument dar.⁵⁾

Ganz allgemein läßt sich auch eine sog. Transformationsfunktion der Finanzplanung feststellen.⁶⁾ Die Finanzplanung ist das Bindeglied zwischen einer übergeordneten Aufgaben- bzw. Ressortplanung und der jährlichen Haushaltsplanung. Sie konkretisiert die

1) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 288; K.-H. Hansmeyer, in: K. Stern/P. Münch/ K.-H. Hansmeyer, StWG, vor § 9, Anm. II 2 (S. 263).

2) K.-H. Hansmeyer (FN 1).

3) FN 2; zu den Funktionen der Finanzplanung auch D. Molter, Raumordnung und Finanzplanung, S. 70ff.

4) H. Fischer-Menshausen in: I. v. Münch, GG III, Art. 109, Rdnr. 21; ders., Mittelfristige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 73/82; W. Grund, Mehrjährige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 47/65; K. Stern in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, vor § 9, Anm. I 2 (S. 260).

5) H. Fischer-Menshausen (FN 4), S. 82.

6) Vgl. dazu Th. Würtenberger (FN 1), S. 292.

Übergeordnete Planung in zeitlicher Hinsicht und weist - freilich noch unverbindlich - Geldmittel zu. Ohne die Verzahnung mit der Finanzplanung wäre eine geordnete und ökonomische Verwirklichung von Zielen der übergeordneten Planung wesentlich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich.

c) Bedeutung der Finanzplanung für die Fernstraßenausbauplanung

Nach dieser Bestimmung des Inhalts der Finanzplanung und des Unterschieds zur Haushaltsplanung kann man sich jetzt der Frage nach der Bedeutung der Finanzplanung für die Fernstraßenausbauplanung zuwenden.

Das Fernstraßenausbaugesetz geht selbst - wie bereits oben angedeutet - von einer Beachtung der Finanzplanung aus, wenn es ausführt, daß bei der Aufstellung der Fünfjahrespläne das Stabilitätsgesetz unberührt bleibt. Andererseits hat das Fernstraßenausbaugesetz selbst den Fünfjahresplan geschaffen, der eine Transformationsfunktion im Hinblick auf die Festsetzungen des Bedarfsplanes entfaltet. Als mehrjähriges Bauprogramm¹⁾ hat der Fünfjahresplan die Aufgabe, die Ziele des Bedarfsplanes zu konkretisieren und diesen Geldmittel zuzuordnen, eine Aufgabe, die sich nach dem Inhalt der Finanzplanung mit deren Auf-

¹⁾ Vgl. oben 1. Hauptteil, II 2; H.J. Huber, StrA 1976, 82/83.

gaben überschneiden würde. Denn die Finanzplanung ist nach den oben angestellten Überlegungen Ausdruck eines umfassenden politischen Aktionsprogramms der Regierung, d.h. auch die Finanzplanung muß Aussagen zu fernstraßenrechtlichen Planungsfragen machen. In der Tat stellt sich die Situation so dar, daß die Verzahnung zwischen der Fernstraßenausbauplanung und der jährlichen Haushaltsplanung auf zwei verschiedenen Schienen verläuft: einmal über die unten noch näher zu beschreibenden Fünfjahrespläne als auch über die mehrjährige Finanzplanung. Trotz dieser rechtlich zu trennenden Verbindungslinien zwischen Bedarfs- und Haushaltsplanung kommt der Finanzplanung rein tatsächlich neben dem Fünfjahresplan keine eigenständige Bedeutung zu. Der Bundesminister der Finanzen übernimmt die Festsetzungen der Fünfjahrespläne in die Finanzplanung nach dem Stabilitätsgesetz. Beide Planungsebenen sind daher nach Projekt- und Finanzvolumen deckungsgleich.¹⁾ Jedoch kennt die Fünfjahresplanung keine jährliche Anpassungs- und Fortführungspflicht, wie sie in § 9 Abs. 3 StabG für die Finanzplanung vorgeschrieben ist. Um trotzdem eine ausreichende Verzahnung zu gewährleisten, wurde der starre Fünfjahresplan aufgelockert. Zwischen dem starren Fünfjahresplan²⁾ und dem jährlich fortzuschreibenden Finanzplan (= rollierender Plan) wurde ein Kompromiß geschlossen: Der Fünfjahresplan besteht jetzt aus

1) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/302.

2) So noch der 1. Fünfjahresplan 1971 - 1976.

einem mehrjährigen Bauziel und einem rollierenden Maßnahmenteil mit Einzelraten für die einzelnen Jahre der Finanzplanung.¹⁾ Die Festsetzungen des Fünfjahresplanes werden im Rahmen des jährlich fortzuschreibenden Finanzplanes des Bundes durch ebenfalls jährlich fortzuschreibende mehrjährige verwaltungsinterne Investitionsprogramme konkretisiert.²⁾

Eine weitere Abstimmung mit der Finanzplanung des Bundes erfolgt dadurch, daß der Fünfjahresplan ab 1976 einen Ergänzungsteil für weitere fünf Jahre erhielt. Dies war erforderlich, weil die fünfjährige Finanzplanung infolge der jährlichen Anpassung den zeitlichen Rahmen des Fünfjahresplanes überschritt und für diesen Zeitraum damit nicht auf die Planungsziele des Fünfjahresplanes zurückgreifen konnte. Durch die Projektion über den zeitlichen Rahmen des Fünfjahresplanes hinaus kann dieser der Finanzplanung jetzt Orientierungshilfen geben. Dies führt zu einer Verbindung beider Planungen.

d) Gegenseitige Beeinflussung

Nachdem nun die Art und Weise des Zusammenhangs zwischen Finanzplanung und Fernstraßenausbauplanung

1) Vgl. H.J. Huber, StrA 1976, 82/84; Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1976 bis 1980, 1976, S. 3f.

2) H.J. Huber (FN 1).

erörtert ist, soll nun im einzelnen dargelegt werden, welchen gegenseitigen Bindungen bei Planungen unterliegen. Hier muß wiederum zwischen rechtlicher und faktischer Beeinflussung unterschieden werden.

- aa) Rechtliche Bindungswirkung gegenüber der Finanzplanung kann nur der gesetzlich festgelegte Bedarfsplan und der Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsplan haben. Die gouvernementale Finanzplanung hat nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes die legislativen Planungen zu beachten. Andererseits bedeutet dies, daß die gesetzlichen Planungen rechtlich unbeschränkt von der Finanzplanung abweichen dürfen. Dies gilt für den Bedarfsplan ohne weiteres. Auch für die Aufstellung des Straßenbauplanes läßt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 StWG nichts anderes entnehmen. Daß der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu liegen ist, bedeutet keine Bindung der Haushaltsplanung an die Finanzplanung. Dies wäre mit dem parlamentarischen Budgetrecht des Gesetzgebers nicht vereinbar.¹⁾ Damit beschränkt sich die Verpflichtung der Haushaltswirtschaft des Bundes gegenüber der Finanzplanung des Bundes letzten Endes auf die Aufstellung des Haushaltsplanes durch die Bundesregierung.²⁾

1) P. Badura, Fg für Th. Maunz, S. 1/5; ders., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 63.

2) P. Badura, Fg für Th. Maunz, S. 1/5.

Fraglich ist, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang die Regelung des bereits mehrfach erwähnten § 5 Abs. 2 FStrAbG zukommt. Systematisch betrachtet schreibt er die Beachtung des Stabilitätsgesetzes für die Aufstellung der Fünfjahrespläne und der Straßenbaupläne vor. Bezüglich der Aufstellung der Fünfjahrespläne (§ 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG) kommt der Vorschrift - soweit die Ziele des Stabilitätsgesetzes selbst betroffen sind - keine selbständige Bedeutung zu. Denn daß die Exekutive bei ihren Handlungen die Gesetze zu beachten hat, folgt bereits aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG). Der Bundesminister für Verkehr wäre also auch ohne die Bestimmung des § 5 Abs. 2 FStrAbG an das Stabilitätsgesetz gebunden.

Diese unmittelbare Bindung an das Stabilitätsgesetz ist aber zu unterscheiden von einer Bindung an die Finanzplanung aufgrund des Stabilitätsgesetzes. § 5 Abs. 2 FStrAbG statuiert keine Bindung der Fünfjahresplanung an die Finanzplanung. Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 StWG ist der Haushaltswirtschaft des Bundes eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Damit ist die jährliche Haushaltsplanung angesprochen. Die Fünfjahrespläne stellen aber keine Haushaltsplanung dar, sondern sie sind Bauprogramme und stehen auf der gleichen Ebene wie die Finanzplanung.¹⁾ Zwischen beiden Planungen besteht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis und Koordinationsbedürfnis. Dis-

1) Oben II 2 c.

krepanzen sollen durch weitgehende Verzahnung vermieden werden; trotzdem auftretende Schwierigkeiten müssen politisch, d.h. im Kabinett, gelöst werden.

Auch bezüglich der Aufstellung des Straßenbauplanes (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG) muß eine eigenständige rechtliche Bedeutung des § 5 Abs. 2 FStrAbG verneint werden. Der Gesetzgeber kann sich nicht selbst zur Beachtung der Ziele des Stabilitätsgesetzes bzw. der Finanzplanung verpflichten. Hier taucht wiederum das bereits mehrfach erörterte Problem der Selbstbindung des Gesetzgebers auf.¹⁾ Eine strikte Selbstbindung des Gesetzgebers ist unzulässig.²⁾ Jedoch läßt sich aus § 5 Abs. 2 FStrAbG entnehmen, daß sich der Haushaltsgesetzgeber - solange er nicht ausdrücklich das Gegenteil bestimmt oder sich dieses aus der Auslegung des Haushaltsplanes ergibt - im Rahmen der aufgrund des Stabilitätsgesetzes getroffenen Entscheidungen halten will. Man kann dies dahingehend auffassen, daß der Gesetzgeber von der gouvernementalen Finanzplanung nicht ohne gegebenen Grund abweichen will. Im Gegensatz zum Fünfjahresplan kommt hier § 9 Abs. 1 Satz 1 StWG zur Anwendung, denn die Aufstellung des Straßenbauplanes gehört zur Haushaltswirtschaft des Bundes. Eine rechtliche Bindung des Haushaltsgesetzgebers an die Finanzplanung ist zwar nicht möglich, jedoch läßt sich auch aus § 5 Abs. 2 FStrAbG

1) Oben I 2 a aa, II 1 c.

2) Oben I 2 a aa.

i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 1 StWG die Vermutung dafür entnehmen, daß der Gesetzgeber bei der Aufstellung des Straßenbauplanes die fünfjährige Finanzplanung berücksichtigen wird.

- bb) Kann eine rechtliche Bindungswirkung von der Finanzplanung gegenüber der Fernstraßenausbauplanung nicht ausgehen, so stellt sich die Frage, ob eine tatsächliche Beeinflussung von der Finanzplanung ausgeht. Zunächst ist festzuhalten, daß die Finanzplanung die Bedarfsplanung nicht determinieren kann, denn dazu bildet der Bedarfsplan mangels finanzieller Festsetzungen keinen Anhaltspunkt. Jedoch könnte eine Beeinflussung gegenüber den Fünfjahresplänen und dem Straßenbauplan gegenüber bestehen.

Diese faktische Beeinflussung der Aufgaben- und Fachplanung bzw. der Haushaltsplanung durch die Finanzplanung wird in der Literatur unter dem Stichwort "Vorwirkung der Finanzplanung" erörtert.¹⁾ So wird ausgeführt, daß die parlamentarische Bewilligungsautonomie von der Finanzplanung stark beschnitten werde.²⁾ Der Haushaltsplan sei die Konkretisierung der Finanzplanung, die einzelnen Jahreshaushaltspläne seien lediglich Vollzugsmaßnahmen der übergeordneten Finanz-

1) Vgl. dazu Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 88ff.

2) R. Mußnug, Haushaltsplan, S. 256ff; Th. Würtenberger (FN 1), S. 297; K.H. Friauf, VVDStRL 27 (1969), S. 1/25.

planung.¹⁾ Daß diese Feststellungen zu verfassungsrechtlichen Bedenken führen, liegt auf der Hand, da die Finanzplanung als gouvernementale, die Haushaltsplanung aber als legislative Planung ausgestaltet ist. Auf diese Streitfrage soll hier nicht näher eingegangen werden,²⁾ vielmehr soll nur das spezifische Verhältnis zwischen Fernstraßenausbauplanung und Finanzplanung beleuchtet werden. Hier kann eine "Vorwirkung" der Finanzplanung der Straßenbauplanung gegenüber nur in eingeschränktem Maß beobachtet werden. Dies liegt an den besonderen Festsetzungen der Finanzplanung. Sie ist eine Planungsart mit nur sehr grob aufgeteilten finanziellen Blöcken.³⁾ Betrachtet man z.B. den Finanzplan von 1982 bis 1986 vom 27.8.1982,⁴⁾ so enthält er bei Teilzeichen 5.11 unter dem Begriff "Bundesautobahnen und Bundesstraßen" für die einzelnen Jahre nur eine finanzielle Gesamtfestsetzung. Diese Festsetzung ist alleiniger Ansatzpunkt für eine "Vorwirkung" der Planung. Die Finanzplanung stellt damit realiter lediglich eine Obergrenze für das staatliche Ausgabenverhalten im Bereich der Straßenplanung dar. Nur in diesem Bereich kann eine Vorwirkung in Betracht kommen.

Insgesamt bedeutet dies: Für die Bedarfsplanung in Gesetzesform ist eine Vorwirkung der Finanz-

1) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 297 mwN.

2) Vgl. Th. Würtenberger (FN 1); P. Badura, Fg für Th. Maunz, S. 1/15; ders., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 64.

3) F. Wagener, Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung in: Raumplanung und Entwicklungsplanung, S. 23/28; ders., Straßenplanung, S. 55/64.

4) BT Drs. 09/1921.

planung nicht anzunehmen. Denn der Bedarfsplan ist unabhängig von finanziellen Gegebenheiten. Er ist kein Finanzierungsprogramm, sondern wird nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel verwirklicht. Auf die Fünfjahresplanung, die bereits finanzielle Festsetzungen enthält, muß die Finanzplanung naturgemäß Einfluß gewinnen können. Dieser könnte nicht in der Beeinflussung bestimmter inhaltlicher Festsetzungen bestehen, sondern lediglich - dem Inhalt der Finanzplanung entsprechend - als Normierung einer finanziellen Obergrenze. Diese mögliche Beeinflussung besteht aber deshalb nicht, weil umgekehrt die Daten und Werte der Fünfjahrespläne in die Finanzplanung des Bundes übernommen werden, die Finanzplanung als in diesem Bereich keine eigenständige Bedeutung hat.¹⁾ Bezüglich der jährlichen Straßenbaupläne könnte das oben angesprochene Problem der Vorwirkung allerdings in voller Schärfe auftreten. Jedoch ist zu bedenken, daß es sich dann in Wirklichkeit nicht um die Vorwirkung der Finanzplanung gegenüber der Haushaltsplanung handelt, sondern - da der Finanzplan dafür keine Bedeutung hat - materiell um die Beeinflussung des Fünfjahresplanes gegenüber dem Haushaltsplan. Auf die damit im Zusammenhang stehenden Probleme soll weiter unten eingegangen werden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Finanzplanung weder in rechtlicher noch in faktischer Weise auf die Fernstraßenausbauplanung Einfluß

1) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/301f.

nehmen kann.

- cc) Folge dieser mangelnden Beeinflussung der Straßenplanung durch die Finanzplanung ist die mangelnde Koordination beider Planungen. Diese fehlende Einbindung des Straßenplanungssystems in die Finanzplanung wird kritisiert.¹⁾ Begründet wird dies damit, daß von der Finanzplanung keine Perspektiven für die Aufgabenplanung gegeben würden. Die Hauptsorge sei die mittelfristige Sicherung des Haushaltsausgleichs. Die Finanzplanung werde fast ausschließlich unter dem finanziellen, nicht aber unter dem fiskalischen Aspekt gesehen. Man denke vorwiegend in Quoten, Plafonds und finanziellen Größen, dagegen nicht in materiellen Aufgaben. Daß die Koordination zwischen beiden Planungsarten bisher nur in unzureichender Weise gelungen ist, liegt in erster Linie - wie sich auch aus der oben dargestellten mangelnden Vorwirkung der Finanzplanung ergibt - daran, daß die Finanzplanung wegen ihrer globalen finanziellen Festsetzungen diese Funktion nicht zu erfüllen vermag. Dieser Zustand mag auf den ersten Blick bedauerlich sein. Jedoch muß man erkennen, daß die Koordination zwischen Aufgaben- und Fachplanung und der Haushaltsplanung bei der Fernstraßenausbauplanung nicht durch die Finanzplanung, sondern durch die Fünfjahresplanung geleistet wird. Dazu soll im folgenden Kapitel Stellung genommen werden.

1) F. Wagener, Straßenplanung, S. 55/64.

DRITTER HAUPTTEIL:

DIE DURCHFÜHRUNG DES BEDARFSPLANS IN FÜNFJAHRES- UND JAHRESPLÄNEN

I. FÜNFJAHRESPLAN

Die Planvorstellungen des Bedarfsplangesetzgebers bedürfen zu ihrer Verwirklichung der Konkretisierung. Den ersten Schritt in der Verwirklichung der Ziele stellen die Fünfjahrespläne dar. Auf diese Konkretisierungsstufe soll im Folgenden näher eingegangen werden.

1. Rechtsnatur

- a) Die Fünfjahrespläne sind Exekutivpläne, das heißt sie werden vom Bundesminister für Verkehr zur Verwirklichung des Ausbaues nach dem Bedarfsplan aufgestellt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG). Es tritt damit ein Wechsel in den Entscheidungskompetenzen über die Bundesfernstraßenplanung ein; die Ausfüllung der legislativen Planung obliegt der Zuständigkeit der vollziehenden Gewalt. Die Exekutivplanung gibt ihrerseits wiederum den Rahmen¹⁾ für eine Legislativplanung, nämlich den Straßenbauplan in Form des Haushaltsplanes, ab.

1) Dazu unten II 2 b.

- b) Betrachtet man den Wechsel in den Entscheidungszuständigkeiten, so erhebt sich die Frage, ob nicht auch die Fünfjahresplanung aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Planung durch die Legislative sein müßte.

Dies könnte man im Hinblick auf die jetzt bereits abgeklungene Diskussion über die gesetzliche Festlegung der mehrjährigen Finanzplanung nach dem Stabilitätsgesetz annehmen. Eine Meinung in der Literatur vertritt nämlich die Auffassung, die mehrjährige Finanzplanung dürfe nicht dem Bereich der Exekutive überlassen bleiben, sondern in die Domäne der Legislative fallen.¹⁾ So wird ausgeführt, daß § 9 Abs. 2 Satz 2 StWG gegen die in Art. 110 GG festgelegte Haushaltsautonomie des Bundestages verstoße, da der Finanzplan dem Bundestag nur vorgelegt werden müsse, er aber nicht darüber verbindlich beschließen könne.²⁾ Begründet wird die Verfassungswidrigkeit der Vor-

1) So in erster Linie Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 292 ff. Vgl. auch P. Badura, Fg für Th. Maunz, S. 1/15, 17; ders., Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 63f. A.A. H. Fischer-Menshausen, Mittelfristige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 78/84; ders., in: I. v. Münch, GG III, Art. 109, Rdnr. 31; W. Grund, Mehrjährige Finanzplanung in: J.H. Kaiser, Planung III, S. 47/66f; K.M. Hettlage, FinArch 27 (1968), S. 237/240f; A. Möller, Kommentar zum Stabilitätsgesetz, § 9 Rdnr. 17; K. Stern in: K. Stern/P. Münch/K.-H. Hansmeyer, StWG, § 9, Anm. II 2 (S. 268); W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 169 ff.

2) Th. Würtenberger (FN 1), S. 299.

schrift damit, daß der Finanzplanung gegenüber der Haushaltsplanung eine Vorwirkung zukomme, sie also ein Übergewicht der Exekutive über die Legislative schaffe, mit der Folge, daß der Finanzplan die Jahreshaushaltspläne zu Vollzugsmaßnahmen herabstufte.¹⁾ Der Finanzplan setze Daten, die das Parlament beim Beschluß über den Haushalt nicht mehr verändern könne. Das Parlament müsse aber nicht nur die mehrjährigen Perspektiven des Finanzplanes diskutieren können, sondern es müsse auch hinsichtlich der grundlegenden Zielkataloge mitentscheiden können.²⁾ Die Bindung des Parlaments an die exekutive Finanzplanung ergebe sich einmal aus der sachlichen Überlegenheit der Regierung gegenüber dem Parlament.³⁾ Mit den sachlichen und persönlichen Mitteln der Exekutive könne die Legislative nicht konkurrieren. Außerdem könne das Vertrauen, das die Privatwirtschaft in die Finanzplanung setze, zu einer Bindung des Parlaments an den Finanzplan führen.⁴⁾ Um tiefgreifende Stö-

1) K.M. Hettlage, FinArch 27 (1968), S. 237/242.

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 299f.

3) Th. Würtenberger (FN 2), S. 298.

4) Th. Würtenberger (FN 2).

rungen des Wirtschaftslebens zu vermeiden, könnte sich das Parlament faktisch gebunden sehen. Zudem sei die Entscheidungsfreiheit des Parlaments durch das föderalistische Prinzip eingeschränkt. Durch die Koordination der Finanzplanung in Bund, Ländern und Gemeinden werde eine einseitige Abweichung von der Finanzplanung sehr erschwert.¹⁾

Dieser auf die faktische Bindungswirkung des Finanzplanes gestützte Lösungsansatz wird aber auch angezweifelt. Denn die Praxis der Finanzplanung zeige, daß die faktischen Bindungswirkungen wesentlich schwächer seien als bisher angenommen.²⁾ Dies bezeuge einmal die wachsende Kritik der Finanzpolitiker an dem Planungsinstrument, andererseits die schwierige Situation der öffentlichen Haushalte Mitte der siebziger Jahre. Ihrer Intention nach könne die Finanzplanung in der Tat zu einer Bindung gegenüber dem Parlament führen. Die bisherige Planungspraxis habe dies aber nicht bestätigt. Diese Tatsache habe das Schrifttum bisher aber nicht berücksichtigt.³⁾

Unter Berücksichtigung dieser den Streitstand bei der Finanzplanung betreffenden Ausführungen läßt sich für die Bewertung des Fünfjahresplanes Fol-

1) Th. Württenberger, Politische Planung, S. 298f.

2) W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 180.

3) W. Graf Vitzthum (FN 2), S. 185f.

gendes festhalten:

Bereits im Ausschuß für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen (13. Ausschuß), in dem der Entwurf des Bedarfsplangesetzes 1971 bis 1985¹⁾ behandelt wurde,²⁾ kam zur Sprache, ob die Fünfjahrespläne der Zustimmung des Parlaments bedürften. Die Ausschußminderheit machte geltend, durch die Zustimmung des Parlaments sollte sichergestellt werden, daß es einen stärkeren Einfluß auf die Bundesfernstraßenplanung erhalte. Die Mehrheit des Ausschusses lehnte diesen Antrag jedoch ab, da die Auswahl einzelner Straßenbauprojekte nach Maßgabe von Verkehrsuntersuchungen und sonstigen Erhebungen nicht für die parlamentarische Beratung geeignet seien und die notwendige Kontrolle durch das Parlament durch die jährlichen Haushaltspläne ausreichend sichergestellt sei.³⁾

Selbst wenn man mit Th. Würtenberger⁴⁾ eine entscheidende Mitwirkung des Parlaments an der Finanzplanung fordert und die Zweifel an der faktischen Vorwirkung der Planung außer acht läßt, erscheint eine gesetzliche Festlegung der Fünfjahrespläne oder auch eine parlamentarische Zustimmung nicht geboten. Zwar ist der Fünfjahres- und der Finanzplanung, wie oben festgestellt wurde, eine Transformationsfunktion gemeinsam, also die Funktion, die Verbindung zwischen Aufgaben- und Haushaltspla-

1) BT Drs. VI, 1180.

2) BT Drs. VI, 1967.

3) BT Drs. VI, 1976, S. 2.

4) Politische Planung, S. 292ff.

nung herzustellen; jedoch besteht zwischen beiden Planungen ein gewichtiger Unterschied. Die Finanzplanung umfaßt sämtliche Staatsaufgaben. Sie hat zum Ziel, die gesamten Planungsvorstellungen der Regierung in sich zu fassen und haushaltsrechtlich vollzugsfähig zu machen. Demgegenüber fehlt der Fünfjahresplanung dieser Gesamtaspekt. Die Fünfjahresplanung betrifft nur den Bereich der Fernstraßenplanung. Daraus folgt, daß von ihr - wenn überhaupt - nur eine Bindungswirkung sehr geringen Umfangs auf die Haushaltsplanung ausgehen könnte. Mit dieser beschränkten Bindungswirkung läßt sich aber nur sehr schwer eine Mitwirkung des Parlaments bei der Fünfjahresplanung begründen.¹⁾

Hinzu kommt, daß die Fünfjahresplanung in legislative Planungsentscheidungen eingebettet ist. Denn nicht der Bundesminister für Verkehr entwirft die Konzepte für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen, sondern der Gesetzgeber selbst. Insoweit ist der Exekutive bereits der Rahmen vorgegeben, den sie nicht überschreiten darf. Außerdem kann der Gesetzgeber durch die nachfolgende Haushaltsplanung die Kontrolle über die Exekutive ausüben. Die bei der Diskussion um die Finanzplanung befürchtete Tatsache, die mehrjährigen Perspektiven würden

1) Wenn man der h.A. folgt und die Finanzplanung durch die Exekutive als verfassungsrechtlich zulässig ansieht, läßt sich dies zusätzlich mit einem Vergleich zur Finanzplanung dartun: Wenn schon die fachübergreifende, transformierende Planung durch die Exekutive durchgeführt werden kann, muß dies erst recht für die fachgebundene Planung gelten.

durch die Exekutive und nicht durch die Legislative getroffen, besteht hier nicht. Da sozusagen die "Richtung" durch den Gesetzgeber im Bedarfsplan bestimmt wird, ist eine gesetzliche Festlegung der Fünfjahrespläne bzw. eine Beteiligung des Parlaments an der Aufstellung der Pläne nicht geboten.

- c) Daneben erscheint es durchaus sinnvoll, den Fünfjahresplan nicht wie den Bedarfsplan gesetzlich zu fixieren. Denn anders als der Bedarfsplan hat der Fünfjahresplan eine finanzielle Komponente. Er gibt ein Raster für die Finanzierung der im Bedarfsplan vorgeschriebenen Vorhaben. Da sich aber im Zuge der Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte die Finanzierungsdaten ständig ändern und damit eine permanente Flexibilität des Fünfjahresplanes gewährleistet sein muß (Ausdruck dafür ist der jährlich fortzuschreibende Teil des Fünfjahresplanes), hätte eine strikte gesetzliche Festschreibung der Finanzierung über einen Zeitraum von 5 Jahren eine überaus schnelle Veralterung des Fünfjahresplanes zur Folge, die nur auf dem schwerfälligen Weg der Gesetzesänderung beseitigt werden könnte. Hier zeigt sich in besonderer Weise, daß mittel- und langfristige Finanzierungsprogramme sich zur Darstellung in Gesetzesform nicht eignen. Etwas anderes gilt aber für die Aufstellung der Straßenbaupläne in Gesetzesform. Als Anlagen zum Haushaltsplan sind sie kurzfristige (für 1 oder 2 Jahre) Finanzierungsprogramme. Dies ist

ein Zeitraum, in dem eine gesetzliche Festlegung der Finanzdaten noch angemessen erscheint.

2. Inhalt des Fünfjahresplanes

a) Allgemeines

Der Fünfjahresplan ist ein Bauprogramm.¹⁾ Er ordnet den einzelnen Baumaßnahmen bereits Geldmittel zu. Er setzt den Bedarf an Bundesfernstraßen, der sich aus dem Bedarfsplan ergibt, in Baumaßnahmen um. Dabei ist zu beachten, daß die Bauziele sachlich noch nicht konkretisiert werden. Für den Fünfjahresplan wie auch für den Straßenbauplan gilt, daß lediglich - ebenso wie im Bedarfsplan - die Anfangs- und Endpunkte der neu- und auszubauenden Strecken aufgeführt werden. Eine sachliche Konkretisierung erfolgt erst durch die Trassenbestimmung des Bundesministers für Verkehr gemäß § 16 FStrG. Die Konkretisierung durch den Fünfjahresplan ist lediglich zeitlicher und finanzieller Natur. Der Bedarfsplan erstreckt sich auf den Zeitraum einer Dekade, also auf einen Bereich, in dem wegen der mangelnden Prognostizierbarkeit der Haushaltsentwicklung finanzielle Gesichtspunkte außer Betracht bleiben müssen, soll die

¹⁾ 1. Hauptteil II 2; K. Kodal, Straßenrecht, S. 659.

Planung nicht nur auf dem Papier bestehen. Der Zeitraum von 5 Jahren ist wesentlich überschaubarer und kalkulierbarer, so daß hier die finanzielle Zuordnung gerechtfertigt erscheint. Die weitere finanzielle und zeitliche Konkretisierung erfolgt dann im Straßenbauplan.

Erst seit dem Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985¹⁾ erfolgt die Ausführung des Bedarfsplanes in Fünfjahresplänen. Bis 1970 übernahmen die Vierjahrespläne diese Funktion. Der Übergang zu einem Turnus von 5 Jahren war jedoch deshalb zweckmäßig, weil es sich gezeigt hatte, daß 4 Jahre für die Überprüfung des vorhergehenden und die Vorbereitung des nächsten Planes zu kurz waren.²⁾

Auf die inhaltliche Besonderheit der Fünfjahrespläne ab 1976 mit der Kombination aus starrem und rollierendem Plan wurde bereits oben hingewiesen.³⁾

1) vom 30.6.1971, BGBl I S. 873.

2) Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985, BT Drs. VI, 1180, S. 5.

3) 2. Hauptteil, II 2c.

b) Verwirklichung des Bedarfsplanes

Der Fünfjahresplan dient der "Verwirklichung" des Ausbaues nach dem Bedarfsplan (§ 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG). "Verwirklichung" bedeutet Umsetzung, Konkretisierung der Ziele des Bedarfsplanes. "Verwirklichung" bedeutet aber nicht das Setzen von neuen Zielvorstellungen. Dies bleibt nach dem Wortlaut des Gesetzes allein dem Gesetzgeber überlassen, sei es durch Anpassung des Bedarfsplanes gemäß § 4 FStrAbG oder durch Festsetzung einzelner Zielvorstellungen gemäß § 6 FStrAbG durch den Haushaltsgesetzgeber. "Verwirklichung" im Sinn des § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG kann man mithin definieren als das Setzen zeitlicher Prioritäten verbunden mit finanziellen Mittelzuweisungen unter Beachtung der Zielvorstellungen des Bedarfsplanes. Die Verwirklichung beinhaltet also eine strikte Bindung an die Zielsetzungen des Bedarfsplanes, insbesondere auch an die Bedarfsstufenfeststellung gemäß § 1 FStrAbG. Stellt der Gesetzgeber Baumaßnahmen in die erste Rangstufe ein (vordringlich angestrebte Maßnahmen), muß der Fünfjahresplan dies beachten und kann nur innerhalb dieser Rangstufen zeitliche Prioritäten setzen.

Diese Bindung des Fünfjahresplanes an die Festsetzungen des Bedarfsplanes folgt einmal aus Art. 20 Abs. 3 GG. Der Bedarfsplan ergeht in Gesetzesform. Auch der Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG läßt keinen Anhaltspunkt für die Zulässigkeit einer Abweichung des Fünfjahresplanes vom Bedarfsplan zu. Der Begriff "Verwirklichung" legt nicht die Möglichkeit

einer Abweichung vom Zielkonzept nahe, sondern erscheint im Gegenteil als strikte Bindung des Fünfjahresplanes an den ihm übergeordneten Bedarfsplan. Diese Bindung erweist sich auch als sinnvoll aus dem "Wesen" der übergeordneten Planung. Soll eine übergeordnete Planung ihre leitsetzende Funktion nicht verlieren, müssen sich die sie ausfüllenden Planungen an deren Festsetzungen halten.

c) Rahmen für den Straßenbauplan

Der Fünfjahresplan bildet den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG). Er gibt damit dem Budgetgesetzgeber die Grundlage. Dieser Zusammenhang soll im nächsten Abschnitt behandelt werden.

d) Individuelle Rechtswirkungen

Fraglich ist, ob dem Fünfjahresplan eine individuelle Rechtswirkung zukommt. Da der Fünfjahresplan eine Konkretisierung des Bedarfsplanes lediglich in zeitlicher und finanzieller Hinsicht darstellt, gilt das oben zum Bedarfsplan Gesagte¹⁾ entsprechend. Bei der

1) 2. Hauptteil, I 2 b.

Setzung der Prioritäten durch den Fünfjahresplan werden individualisierte Interessen in die Abwägung nicht eingestellt. Es werden entsprechend der Weitmäsigkeit der abzuwägenden Belange nur Gruppeninteressen berücksichtigt. Deshalb scheidet eine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dritten Personen, aber auch gegenüber Gemeinden aus.¹⁾ Das gilt sowohl für den Neu- wie auch für den Ausbau der Bundesfernstraßen.

II. STRASSENBAUPLAN

Die weitere Konkretisierung der Planungsvorstellungen des Bedarfsplangesetzgebers erfolgt durch den Straßenbauplan. Daneben konkretisiert er auch die Festsetzungen des Fünfjahresplanes in zeitlicher und finanzieller Hinsicht. Gegenstand der folgenden Ausführungen soll nun die Planausfüllung durch den Haushaltsgesetzgeber sein.

1. Rechtsnatur

Der Straßenbauplan ist ein Bauprogramm in Gesetzesform. Er ist als Anlage zum Bundeshaushaltsplan auf-

¹⁾ I.E. ebenso K. Kodal, Straßenrecht, S. 672.

zustellen (Art. 3 Abs. 1 StraFinG) und wird mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet. Der Plan enthält die Zuordnung von Baumaßnahmen und Geld. Allein die Aufnahme einer Maßnahme in den Straßenbauplan entscheidet über die Verwirklichung. Daß Maßnahmen nur durch Festsetzung im Haushaltsplan verwirklicht werden können, ist die konsequente Fortsetzung aus § 2 FStrAbG, wonach der Ausbau der Bundesfernstraßen nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt. Der Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen kann damit nur nach Maßgabe der im Haushaltsplan - also im Straßenbauplan - dargestellten Mittel erfolgen. Die Forderung des § 2 FStrAbG wird also durch die Aufstellung der Straßenbaupläne erfüllt.

Mit dem Straßenbauplan kommt es wiederum zu einem Zuständigkeitswechsel. Die Aufgabe der weiteren Konkretisierung liegt jetzt beim Gesetzgeber.

2. Inhalt des Straßenbauplanes

a) Allgemeines

Der Straßenbauplan bedeutet gegenüber dem Bedarfsplan keine sachliche Konkretisierung der Planungsvorstellungen. Es werden ebenso wie im Bedarfsplan, soweit Geldmittel für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen bereitgestellt werden, nur die Anfangs- und Endpunkte der neu- und auszubauenden Straßen bezeichnet.

Daß der Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsplan des Bundes dargestellt wird und nicht unter verschiedenen Titeln zusammengefaßt wird, hat besondere Gründe:¹⁾

- aa) Die zahlreichen früheren Zweckbestimmungen einschließlich der zugehörigen Erläuterungen des Straßenhaushalts werden hier zusammengefaßt. Durch diese Zusammenfassung der Verwendungszwecke in einem Titel soll die Ausgabenwirtschaft des Bundes hinsichtlich des Bundesfernstraßenbaues klarer und übersichtlicher werden. Es werden dabei die gesamten Ausgaben festgehalten.
- bb) Der Straßenbauplan bildet auch eine besondere Bewirtschaftungsgrundlage. Es gelten besondere Bewirtschaftungsgrundsätze. Die Titel sind austauschbar. Dies führt zu einem erleichterten und damit zügigeren Ausbau der Bundesfernstraßen sowie zu einer wirtschaftlicheren Verwendung der Straßenbaumittel.²⁾
- cc) Der Straßenbauplan kann für mehrere Rechnungsjahre aufgestellt werden (Art. 3 Abs. 3 StraFinG). Dies ist von Art. 110 Abs. 2 GG gedeckt. Dadurch soll eine Finanzplanung auf längere Sicht ermöglicht werden.³⁾ Ein mehrjähriger Straßenbauplan

¹⁾ Vgl. K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 17 (1973).

²⁾ K. Lange, Verkehr und Öffentliches Recht, S. 286.

³⁾ So K. Gebauer (FN 1), S. 17.

ist aber lediglich für die Jahre 1960 und 1961 aufgestellt worden. Seitdem umfaßt er aber immer nur noch ein Rechnungsjahr.¹⁾ Auch hier zeigt sich, daß ein Bauprogramm mit der Zuordnung konkreter finanzieller Mittel sinnvollerweise nicht über mehrere Rechnungsjahre aufgestellt werden kann. Die ungewisse Finanzierungslage verhindert jede mehrjährige Festlegung. Eine sinnvolle Finanzplanung kann auf diese Weise nicht erfolgen. Zudem ist zu beachten, daß die Straßenbaupläne, auch wenn sie mehrere Rechnungsjahre umfassen, keine über zwei Jahre hinausgehende haushaltsrechtliche Bindungswirkung auslösen können (§ 12 BHO).²⁾ Zu dieser beschränkten Wirkung der Straßenbaupläne kommt hinzu, daß sie für den Fall der Aufstellung für mehrere Rechnungsjahre die Fünfjahrespläne weitgehend funktionslos machen würden. Die mehrjährige Straßenplanung ist die Domäne der Fünfjahresplanung. Betrachtet man die Funktion der Fünfjahresplanung - Zuordnung von Baumaßnahmen und Geldmittel für einen Zeitraum von 5 Jahren - so erkennt man, daß eine mehrere Jahre umfassende Straßenbauplanung die Fünfjahresplanung nicht konkretisieren, sondern in Konkurrenz zu ihr treten würde. Dies würde aber § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG widersprechen, wonach die Fünfjahrespläne den Rahmen für die Straßenbaupläne bilden. Als möglich erscheint daher, auch im Hinblick auf § 12 BHO, allenfalls eine zweijährige Straßenbauplanung. In diesem Fall hat der Bundesminister für Verkehr die

1) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/299.

2) F. Ossenbühl (FN 1).

Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen im Rahmen der für den Straßenbau bewilligten Mittel Straßenbaumaßnahmen, die im Straßenbauplan erst für ein späteres Rechnungsjahr vorgesehen sind, anstelle der im laufenden Rechnungsjahr veranschlagten Vorhaben ausführen zu lassen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 StraFinG). Die besondere Bedeutung dieser Vorschrift liegt laut Regierungsentwurf¹⁾ darin, daß die zuständigen Straßenverwaltungen dadurch in den Stand gesetzt werden, mit der technischen Vorbereitung von Bauvorhaben künftiger Rechnungsjahre so rechtzeitig zu beginnen, daß die Baudurchführung in dem Rechnungsjahr, in dem sie eingeplant ist, auch tatsächlich erfolgen kann. Zu dieser Möglichkeit ist es aber wegen der jährlich aufgestellten Straßenbaupläne nicht gekommen.

Der Inhalt des Straßenbauplanes ist in Art. 3 Abs. 2 StraFinG niedergelegt. Der Plan umfaßt verschiedene Ausgabengruppen:²⁾

So werden im Straßenbauplan Mittel für Unterhaltung, Erweiterung, Ausbau und Neubau der Bundesfernstraßen veranschlagt. Außerdem werden Mittel für den vorsorglichen Erwerb von Grundstücken für Straßenbauzwecke zur Verfügung gestellt. Von Bedeutung sind ferner Geldmittel für die Straßenbauforschung. Diese dienen der Verbesserung des Straßennetzes und der Senkung der Straßenbaukosten. Auch Mittel für Zuwendungen an

1) Entwurf eines Straßenbaufinanzierungsgesetzes vom 21.9.1959, BT Drs. III, 1247, S. 10.

2) Im einzelnen vgl. K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 19ff (1973).

fremde Baulastträger und sonstige, durch den Straßenbau Betroffene, sind enthalten. Zuschüsse oder Darlehen an fremde Baulastträger erfolgen über § 5 a FStrG für den Neu- oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und zum Neu- und Ausbau von Zubringerstraßen zu Bundesautobahnen.¹⁾ Weiter werden auch Mittel für andere Zwecke des Straßenwesens veranschlagt. Dieser Begriff ist weit auszulegen, so daß z.B. die Beteiligung des Bundes an den Kosten für den Bau und die Unterhaltung von Kreuzungsanlagen (Schiene / Straße) darunter fällt.²⁾ Alle vorgenannten Ausgabenarten sind in Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 StraFinG aufgeführt.

Im Straßenbauplan sind weiter dargestellt Geldmittel für die Kosten, Zinsen und Tilgungsbeiträge für Anleihen und sonstige Schuldverbindlichkeiten, deren Erträge für Zwecke des Straßenverkehrs verwendet worden sind oder verwendet werden (Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 StraFinG). Darin kommt die Tendenz des Gesetzes zum Ausdruck, alle mit den Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau zusammenhängenden Fragen im Straßenbauplan zu klären.

Auch Geldmittel für Leistungen an andere Stellen, die für Rechnung des Bundes Straßenbauaufgaben ausführen, sind im Straßenbauplan veranschlagt (Art. 3 Abs. 2

1) Zur Verfassungsmäßigkeit des § 5a FStrG vgl. mit unterschiedlicher Argumentation: K.H. Friauf, Straßenbaufinanzierung, S. 209/216; B. Schmidt-Bleibtreu in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 90, Rdnr. 5; H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 5a FStrG, Rdnr. 2.

2) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 20 (1973).

Nr. 3 StraFinG). Darunter fallen z.B. Entwurfsarbeiten durch private Ingenieurbüros oder verkehrswissenschaftliche Untersuchungen durch Institute.¹⁾ Keine Bedeutung hat hingegen die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 Nr. 4 StraFinG, wonach Geldmittel für die Zahlungen aufgrund von Verpflichtungen aus Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, die für Zwecke des Straßenwesens übernommen worden sind oder übernommen werden, veranschlagt werden. Denn die Bürgschaften wurden bisher nur von der bundeseigenen Deutschen Gesellschaft für Öffentlichen Verkehr, Öfffa²⁾, übernommen.³⁾ Die Öfffa hatte die Funktion, die Differenz zwischen dem Kapitalbedarf für den Straßenbau und den dafür zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt auszugleichen.⁴⁾ Gemäß Art. 3 Abs. 2 Nr. 5 StraFinG enthält der Straßenbauplan auch Angaben über die Verwendung von Straßenbaumitteln, z.B. Verwendungsbeschränkungen oder Bindungsermächtigungen.⁵⁾

1) K. Gebauer, Straßenbaufinanzierungsgesetz, S. 21 (1973).

2) Zur Öfffa vgl. R. Bartlsperger in: BK, Art. 90, Rdnr. 73 (1969); E.A. Marschall, StrA 1958, 34f.

3) K. Gebauer (FN 1), S. 31.

4) K.H. Friauf, Straßenbaufinanzierung, S. 209/222.

5) K. Gebauer (FN 1), S. 22.

b) Ausführung des Fünfjahresplanes

Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG stellen die Fünfjahrespläne den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne dar. Die jährlichen Straßenbaupläne dienen der Ausführung der Festsetzungen der Fünfjahrespläne.

- aa) Zunächst ist die Frage zu klären, ob angesichts der unterschiedlichen Wortwahl in § 5 Abs. 1 FStrAbG (Bedarfsplan-Fünfjahresplan: "Verwirklichung", § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrAbG; Fünfjahresplan-Straßenbauplan: "Rahmen", § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG) auch inhaltliche Unterschiede bestehen. Der Gesetzgeber wollte mit diesen Formulierungen zum Ausdruck bringen, daß die jeweils umfassendere Planung durch die speziellere Planung ausgefüllt und konkretisiert wird. Dies bedeutet, daß die umfassendere, übergeordnete Planung die Grundlage für die nachfolgenden Planungen abgibt. "Verwirklichung" bedeutet dabei aber strikte Bindung an die Zielsetzungen des übergeordneten Planes. Eine eigenständige Entwicklung von Zielvorstellungen ist ausgeschlossen.¹⁾ Demgegenüber bedeutet Rahmenausfüllung die Möglichkeit eigener planerischer Entscheidungen. Zwar ist auch hier grundsätzlich keine Abweichung von der grundlegenden Planungskonzeption des übergeordneten Planes zulässig, jedoch können einzelne Zielvorstellungen selbständig festgelegt werden. Mit der unterschied-

¹⁾ Vgl. oben I 2 b.

lichen Wortwahl sind daher auch unterschiedliche Inhalte verbunden. Dieses Ergebnis wird auch durch die Planungspraxis bestätigt. Der Fünfjahresplan übernimmt inhaltlich die Festsetzungen des Bedarfsplanes. Seine Funktion liegt, wie bereits ausgeführt, nicht in der sachlichen, sondern in der zeitlichen und finanziellen Konkretisierung. Dieser planerische Spielraum ist ihm durch den Bedarfsplan überlassen. Indem er die Baumaßnahmen in eine zeitliche Reihenfolge bringt und finanzielle Aussagen trifft, tritt die erste Stufe in der Verwirklichung des Bedarfsplanes ein. Beim Straßenbauplan stellt sich die Situation etwas anders dar. Zwar ist auch er im Regelfall nur eine zeitliche und finanzielle Konkretisierung des Fünfjahresplanes und damit auch des Bedarfsplanes. Doch ist er nicht gehindert, abweichend vom Bedarfsplan - und damit auch vom Fünfjahresplan - selbst einzelne Zielsetzungen zu treffen. Dies folgt aus § 6 FStrAbG, wo diese Abweichungsbefugnis, beschränkt auf Einzelfälle, festgelegt ist. Solange daher die Grundkonzeption der Planung nicht überschritten ist, hält sich der Straßenbauplan im Rahmen der Fünfjahrespläne (§ 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG).

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten, daß der Fünfjahresplan bei der Verwirklichung des Bedarfsplanes keine neuen Zielsetzungen enthalten darf, der Straßenbauplan jedoch bei der Rahmenausfüllung gegenüber dem Fünfjahresplan - und damit auch gegenüber dem Bedarfsplan - in Einzelheiten abweichen darf.

bb) Dies ist die grundsätzliche Feststellung, wie sie sich aus dem Fernstraßenausbaugesetz ergibt. Jetzt ist zu fragen, ob dem Fünfjahresplan gegenüber dem Straßenbauplan Bindungswirkung zukommt.

Ausgangspunkt ist Art. 20 Abs. 3 GG. Die Gesetzgebung, also auch die Haushaltsgesetzgebung ist nur an die Verfassung gebunden. Mithin scheidet eine rechtliche Bindung des Budgetgesetzgebers an die Festsetzungen des Fünfjahresplanes grundsätzlich aus. Jedoch bestimmt der Gesetzgeber in § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG, daß die Fünfjahrespläne den Rahmen für die Straßenbaupläne bilden. Diese Formulierung läßt sich nun dahin verstehen, daß der Gesetzgeber im Hinblick auf die Schaffung eines geordneten Planungssystems grundsätzlich die Straßenbaupläne unterordnen wollte. Da der Budgetgesetzgeber dazu aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verpflichtet werden konnte, kann man aus § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG nur die Vermutungsregel für die Überprüfung des Straßenbauplanes entnehmen, daß sich der Gesetzgeber bei Festlegung der Festsetzungen des Straßenbauplanes im Rahmen der vorgegebenen Fünfjahrespläne halten will. Eine Abweichung kann daher nur ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Eine irrtümliche Abweichung wäre daher nicht zulässig. In diesem Fall spricht die Vermutung des § 5 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG dafür, daß der Budgetgesetzgeber nicht von den Festsetzungen des Fünfjahresplanes abweichen wollte. Es gilt damit das oben zur Selbstbindung des Gesetz-

gebers Gesagte entsprechend.¹⁾

Dagegen läßt sich nicht einwenden, im Gegensatz zur oben behandelten Konstellation der Selbstbindung des Gesetzgebers habe im Fünfjahresplan nicht der Gesetzgeber, sondern der Bundesminister für Verkehr die Festsetzungen getroffen, so daß die besondere Situation, die zu den Lösungsvorschlägen führte, hier nicht vorliege. Dabei ist aber zu beachten, daß der Bundesminister für Verkehr die Festsetzungen des Bedarfsplanes zu übernehmen hat (da das Gesetz in § 5 Abs. 1 Satz 1 eine "Verwirklichung" fordert) und damit die Festsetzungen des Fünfjahresplanes letztlich doch auf die Festsetzungen des Bedarfsplangesetzgebers zurückgehen. Damit liegt im Grunde doch die Konstellation der Selbstbindung des Gesetzgebers vor.

c) Ausführung des Bedarfsplanes

Der Straßenbauplan dient der Ausführung des Bedarfsplanes. Er darf jedoch unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 6 FStrAbG im Einzelfall von den Festsetzungen des Bedarfsplanes abweichen. Das hier sich stellende Problem der Selbstbindung des Gesetzgebers wurde bereits oben behandelt.²⁾ Der Budgetgesetzgeber kann jederzeit bewußt von den Zielbestimmungen

1) 2. Hauptteil, I 2 a aa, II 1 c.

2) Oben 2. Hauptteil, II 1 c.

des Bedarfsplanes abweichen. Folge der Abweichung ist die mangelnde Kongruenz zwischen dem Bedarfsplan und dem Straßenbauplan. Abhilfe kann über die Anpassung des Bedarfsplanes geschaffen werden. Zu diesem Gesichtspunkt wird im 5. Kapitel Stellung zu nehmen sein.

d) Individuelle Rechtswirkung

Zuletzt soll noch auf die Frage eingegangen werden, ob vom Straßenbauplan individuelle Rechtspositionen berührt werden können. Da Bedarfsplan, Fünfjahresplan und Straßenbauplan sachlich gleich strukturiert sind, kann auf das zum Bedarfsplan und zum Fünfjahresplan Ausgeführte verwiesen werden.¹⁾

Grundsätzlich kann der Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsgesetz keine individuellen Rechte berühren. Dies folgt aus § 3 Abs. 2 BHO, wonach durch den Bundeshaushaltsplan - also auch durch den Straßenbauplan - Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden. Dies bedeutet, daß dem Haushaltsplan keine Außenwirkung zukommt.²⁾ Die Rechtswirkungen beschränken sich auf den organ-schaftlichen Rechtskreis.³⁾ Daraus muß der Schluß ge-

1) 2. Hauptteil, I 2 b bb (Bedarfsplan), 3. Hauptteil, II 2 d (Fünfjahresplan).

2) K. Stern, Staatsrecht II, S. 1208; R. Mußgnug, Haushaltsplan, S. 308ff.

3) K. Stern (FN 2); R. Mußgnug (FN 2), S. 310.

ogen werden, daß der Straßenbauplan individuelle Rechte per definitionem nicht berühren kann. Damit ist aber die Problematik noch nicht ausgeschöpft. Die Besonderheit besteht darin, daß der Straßenbauplan über seinen eigenen Aufgabenkreis hinausgehen und abweichend vom Bedarfsplan materielle Zielsetzungen enthalten kann (§ 6 FStrAbG). Der Straßenbauplan nimmt in diesem Bereich die Funktion des Bedarfsplanes wahr.¹⁾ Deshalb erscheint es richtiger, die fehlenden Rechtswirkungen gegenüber einzelnen Privaten und Gemeinden zweifach zu begründen. Soweit der Straßenbauplan die Festsetzungen des Bedarfsplanes lediglich übernimmt (durch Setzung von Prioritäten), ist er reiner Haushaltsplan, so daß § 3 Abs. 2 BHO unmittelbar zur Anwendung kommt. Geht aber der Straßenbauplan gemäß § 6 FStrAbG über die Festsetzungen des Bedarfsplanes hinaus und tritt er an die Stelle des Bedarfsplanes, ist - soweit es um diese Festsetzungen geht - die Anwendung des § 3 Abs. 2 BHO nicht gerechtfertigt. Die mangelnde unmittelbare Rechtswirkung nach außen muß in diesem Fall mit den für den Bedarfsplan angestellten Erwägungen begründet werden.²⁾ Auch bei der Entscheidung, welchen konkreten Baumaßnahmen Finanzmittel zugeordnet werden sollen, können in die Abwägung keine individualisierten Belange eingestellt werden. Notwendig ist vielmehr eine die Bürger und die Gemeinden als Gruppen ansprechende gesamtgebietsbezogene Abwägung. Die Berücksichtigung der Interessen einzelner Gemeinden oder einzelner Bürger kommt nicht in Betracht. Es läßt sich daher festhalten, daß der Straßenbauplan keine individuellen Rechtswirkungen entfaltet.

1) 2. Hauptteil, II 1 b bb.

2) 2. Hauptteil, I 2 b bb.

VIERTER HAUPTTEIL:

DIE ENTSCHEIDUNG DES BUNDESMINISTERS FÜR VERKEHR NACH § 16 FStrG

I. EINLEITUNG

Nach § 16 Abs. 1 FStrG bestimmt der Bundesminister für Verkehr mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern und im Einvernehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und die Linienführung der Bundesfernstraßen.

Während die Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz der staatsleitenden Planung zuzuordnen ist,¹⁾ zählt die Trassenentscheidung gem. § 16 FStrG zur Fachplanung. Diese Fachplanung im Bereich des Straßenbaues besteht aus zwei Stufen,²⁾ nämlich aus der Trassenbestimmung des Bundesverkehrsministers und der nachfolgenden Planfeststellung (§§ 17ff FStrG). Die Straßenplanung nach dem Bundesfernstraßengesetz ist im Gegensatz zur Bedarfsplanung eine rein gouvernementale Planung.

Der Bundesverkehrsminister bestimmt im Wege sachlicher Konkretisierung³⁾ der vorgegebenen Planungen eigengestaltend die Linienführung. Die Bestimmung

1) Vgl. oben 2. Kap. I 1 a.

2) Zur umstrittenen Terminologie (Ebenen oder Stufen der Planung) vgl. W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/310ff; E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 19 bei FN 10.

3) Über Ausnahmen siehe unten V 1.

der Trassenführung ist damit nicht lediglich Vollzug, sondern Ausübung eines eigenen planerischen Gestaltungsspielraums.¹⁾

Die Regelung des § 16 Abs. 1 FStrG hat eine Doppelfunktion: Ihrem Wortlaut nach ist sie als Verfahrensvorschrift ausgestaltet.²⁾ Daneben tritt aber eine materielle Funktion. Sie verpflichtet den Bundesminister für Verkehr, bei seiner Entscheidung die genannten Behörden nicht nur zu beteiligen, sondern die von ihnen vertretenen Belange, das heißt also die Erfordernisse der Raumordnung, auch zu berücksichtigen.³⁾ Die Vorschrift des § 16 FStrG enthält - in ihrer materiellen Funktion - eine Raumordnungsklausel.⁴⁾ Damit ist diese Funktion aber noch nicht ausgeschöpft. Da die Linienbestimmung eine Planungsentscheidung ist,⁵⁾ sind neben den Erfordernissen der Raumordnung auch andere öffentliche Belange, und soweit bereits möglich

1) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 20 f.

2) H.W. Schroeter, in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.3; E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 162; Nr. 4 Abs. 1 der Hinweise zu § 16 FStrG; W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/325, 333; J. Milhahn, Koordinierung, S. 8 betont nur diesen Aspekt.

3) H.W. Schroeter (FN 2), Rdnr. 3.1; W. Blümel (FN 2), S. 309/333 ff; K. Kodal, Straßenrecht, S. 666 ; Nr. 4 Abs. 1 der Hinweise zu § 16 FStrG; E. Forsthoff/W. Blümel (FN 2), S. 162 f; R. Manner, Grundlagen, S. 305.

4) E. Forsthoff/W. Blümel (FN 2), S. 29 f.

5) Vgl. nur BVerwG NJW 1975, 1373/1374; R. Breuer, Planung, S. 62 f.

auch private Belange miteinzubeziehen.¹⁾ Die verschiedenen, oft gegenläufigen Belange müssen dabei in einem Abwägungsprozeß zum Ausgleich gebracht werden.

Bei § 16 Abs. 1 FStrG ist auch das Problem der Planung in Stufen zu thematisieren. Die hier angesprochene Differenzierung zwischen Planungsentscheidung und nachfolgender Planfeststellung findet sich auch in anderen Fachplanungsgesetzen, so z.B. in §§ 13, 14 ff WaStrG, §§ 6, 8 ff LuftVG.²⁾

II. ZUSTÄNDIGKEIT DES BUNDESMINISTERS FÜR VERKEHR

Zur Linienbestimmung für die Bundesfernstraßen ist nach § 16 Abs. 1 FStrG der Bundesminister für Verkehr zuständig. Dies ist bei Prüfung der verfassungsrechtlichen Lage nicht selbstverständlich. Nach Art. 90

1) K. Kodal, Straßenrecht, S. 677 f; H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.3, 3.1; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/210; vgl. auch die Hinweise zu § 16 FStrG Nr. 4 Abs. 4; zum Belang des Umweltschutzes H.-W. Schroeter, Umweltschutz, S. 429/436 ff.

2) Zur Planung in Stufen vgl. R. Wahl, DÖV 1975, 373 ff; H. Bäuml, DÖV 1981, 43 ff; E. Schmidt-Aßmann DVBl 1981, 334 ff zum Luftverkehrsgesetz. Zu Rechtsschutzgesichtspunkten W. Blümel, DVBl 1975, 695/702 ff. Insgesamt auch W. Brohm, VVDStRL Bd. 30 (1972), 245/289 ff.

Abs. 2 GG verwalten die Länder die Bundesautobahnen und die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Damit bestimmt sich die nähere Ausgestaltung der Verwaltung nach Art. 85 GG. Danach bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Das bedeutet, daß die verwaltungsmäßige Zuständigkeit Sache der Länder ist. Auch aus dem 'Soweit'-Satz des Art. 85 Abs. 1 GG kann keine Bundeszuständigkeit entnommen werden, da er nur die Bestimmung der Landesbehörden durch Bundesgesetze betrifft.¹⁾

In der Literatur wird die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr unterschiedlich begründet. Teilweise wird die Ansicht vertreten, die Befugnis des Bundesverkehrsministers ergebe sich unmittelbar aus Art. 85 Abs. 1 GG,²⁾ wonach dem Bund auch, wenn auch nicht ausdrücklich nach dem Wortlaut der Bestimmung, die Kompetenz zur Regelung des Verkehrsverfahrens zukommt.³⁾ Für die wohl überwiegende Meinung folgt die Befugnis des Bundesministers für Verkehr

1) S. Broß in: I. v. Münch, GG III, Art. 85, Rdnr. 6; B. Schmidt-Bleibtreu in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 85 Rdnr. 5, Art. 84 Rdnr. 10.

2) K. Kodal, Straßenrecht, S. 678.

3) Allg. Meinung, vgl. nur BVerfGE 26, 338/385; S. Broß (FN 1), Art. 85 Rdnr. 7; D. Hömig in: K.-H. Seifert/D. Hömig, Grundgesetz, Art. 85, Rdnr. 2.

aus der unmittelbaren Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache.¹⁾ Einen ganz anderen Ansatz vertritt W. Brohm. Er ist der Auffassung, daß mit Art. 90 Abs. 2 GG oder einer Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache nicht der richtige Ausgangspunkt gewählt sei.²⁾ Die Planungs des Verkehrsnetzes sei nicht Vollzug des Bundesfernstraßengesetzes, sondern eine in den politischen Bereich fallende, allgemein gestaltende Regelung, die grundsätzlich dem Weg der Normsetzung überlassen bleiben müsse. Die dazu erforderlichen Gesetzgebungs- und eventuell notwendigen Verwaltungskompetenzen ließen sich notfalls kraft Natur der Sache begründen.³⁾

Die Befugnis des Bundesministers für Verkehr kann nicht unmittelbar aus Art. 85 Abs. 1 GG abgeleitet werden. Denn soweit der Bund zur Regelung des Verwaltungsverfahrens zuständig ist, kann sich dies nur auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens der Landesbehörden beziehen. Dem Bund können darüber hinaus keine zusätzlichen materiellen 'Ingerenzrechte' verschafft werden.⁴⁾ Ebenso wie der Bund gemäß Art. 85 Abs. 1 GG nur Landesbehörden errichten kann, kann er auch

1) BVerwG DVBl 1981, 936/937; R. Bartlsperger in: BK Art. 90 (1969), Rdnr. 74; H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F.Kastner § 16 FStrG, Rdnr. 1.2; K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 276, 280; unentschieden H. Schlarmann, Verhältnis, S. 198 bei FN 1.

2) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 20.

3) W. Brohm (FN 2), S. 20, 22.

4) W. Brohm (FN 2), S. 20.

nur das Verwaltungsverfahren vor den Landesbehörden, nicht aber zusätzliche Kompetenzen des Bundes bestimmen.

Auch der Auffassung W. Brohms kann nicht zugestimmt werden. Selbst wenn man den Planungscharakter der Trassenbestimmung anerkennt, läßt sich diese Entscheidung noch als Ausübung von Verwaltungskompetenz werten. Hier geht es im Grunde um eine verfassungsrechtlich begründete Zuteilung der Planungsfunktion an den Gesetzgeber und die Verwaltung.¹⁾ Fordert man für die Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG eine Rechtsetzungskompetenz, wird die der Exekutive zukommende Planungsfunktion zu sehr in den Hintergrund gerückt. Vielmehr ist der Gesamtzusammenhang des straßenrechtlichen Planungssystems zu beachten. Die wesentlichen Entscheidungen werden durch den Gesetzgeber im Bedarfsplan und im Straßenbauplan festgelegt. Ist auch die Trassenentscheidung nicht bloßer Vollzug dieser gesetzlichen Vorgaben, sondern Ausdruck eines eigenen planerischen Gestaltungsspielraums, bedeutet dies nicht, daß deshalb für die Annahme einer Verwaltungskompetenz kein Raum wäre. Jede Planung ist denknotwendig mit einem erheblichen Spielraum des planenden Organs verbunden. Die Konsequenz der Auffassung Brohms wäre es, daß Planung stets gesetzlich determiniert werden müßte. Es genügt jedoch, wenn der Gesetzgeber die Leitlinien bestimmt und der Exekutive den Rahmen zur Verfügung stellt. Mehr ist im Bereich der

1) Dies berücksichtigt aber auch W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 22.

Bundesfernstraßenplanung nicht geboten. Eine Verwaltungskompetenz ist daher ausreichend.

Die Befugnis des Bundesministers für Verkehr zur Trassenentscheidung folgt aus der Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache. Verwaltungskompetenzen kraft Natur der Sache gehören in den Problemkreis 'ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten'. Ausgangspunkt ist Art. 83 GG, wonach die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder 'zuläßt'. Die Zulassung durch das Grundgesetz ist das Einfallstor für ungeschriebene Bundeszuständigkeiten.¹⁾ Zunächst ist festzuhalten, daß ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten, die aus ungeschriebenen Rechtsquellen folgen, verfassungsrechtlich unzulässig sind.²⁾ Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen sind daher 'stillschweigend mitgeschriebene' Verwaltungskompetenzen,³⁾ es handelt sich um Ableitungen aus geschriebenen Kompetenztatbeständen.⁴⁾

1) F. Klein in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 30, Rdnr. 6.

2) M. Gubelt in: I. v. Münch, GG II, Art. 30, Rdnr. 11; AK-GG- M. Bothe, Art. 30, Rdnr. 13; K. Stern, Staatsrecht II, S. 610.

3) P. Lerche in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 83, Rdnr. 39 (1983); N. Achterberg, JA 1980, 210/217; K. Stern (FN 2).

4) K. Stern (FN 2), S. 609.

Fallgruppen¹⁾ der ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten sind die hier nicht näher zu behandelnde Kompetenz kraft Sachzusammenhang²⁾ und die Kompetenz kraft Natur der Sache. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist eine Kompetenz kraft Natur der Sache nur möglich nach dem 'ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Verfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenständige, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können'.³⁾

Anerkannt ist, daß diese Kompetenz nur in engen Grenzen zulässig ist.⁴⁾ Die Kompetenz aus der Natur der Sache muß begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend erfordern.⁵⁾ Nur wenn die Ausführung der Aufgabe durch die Landesverwaltung nicht erfüllt werden kann, nur dann ist das zentrale Ein-

1) F. Badura, Art. 'Bundesverwaltung', in: EvStL, Sp. 292/293; grundlegend E. Küchenhoff, AöR 82 (1957), 413ff.

2) Vgl. nur K. Stern, Staatsrecht II, S. 610f.

3) BVerfGE 11, 89/98f; 12, 205/251.

4) F. Klein in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 30, Rdnr. 7; P. Lerche in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 83, Rdnr. 41 (1983).

5) BVerfGE 11, 89/98f; 12, 205/217; 22, 180/216f.

wirken des Bundes gerechtfertigt. Die Annahme einer Bundeskompetenz ist so gesehen ultima ratio. Zuerst muß geprüft werden, ob nicht durch paralleles Verhalten der Länder untereinander oder durch die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes über seine Weisungsbefugnisse (Art. 85 Abs. 3 GG) oder durch den Gesichtspunkt der Bundestreue die Aufgaben erfüllt werden können.¹⁾ Die rein faktische Überregionalität einer Aufgabe genügt für die Annahme einer unmittelbaren Bundeskompetenz nicht,²⁾ ebenso wenig ein bloßes Bedürfnis für eine Bundeszuständigkeit.³⁾

Die Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr entspringt einer gesamtstaatlichen Notwendigkeit. Ohne die Vornahme durch den Bundesverkehrsminister könnte die Planungsentscheidung nicht ausreichend effektiv erfolgen.⁴⁾ Es ist der gesamtstaatliche Planungszusammenhang zu sehen. Die Trassenentscheidung ist ihrer Wirkung nach nicht auf die festgestellte Trasse beschränkt. Ihr kommt überregionale Bedeutung zu.⁵⁾ Sie betrifft sogar einen über die Grenzen eines

1) So insb. P. Lerche in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 83, Rdnr. 45/47; H.J. Wipfelder, DVBl 1982, 477/483.

2) P. Lerche (FN 1), Art. 83, Rdnr. 48; H.J. Wipfelder, DVBl 1982, 477/483f; M. Gubelt in: I.v. Münch, GG II, Art. 30, Rdnr. 14.

3) P. Lerche (FN 1), Art. 83, Rdnr. 48.

4) 'Ausreichend effektiv' bedeutet hier 'vollständig', so P. Lerche (FN 1), Art. 83, Rdnr. 46.

5) BVerwG DVBl 1981, 936/937.

Landes hinausreichenden Zusammenhang.¹⁾ Dies folgt einmal aus der Verbindung zur Bedarfsplanung. Die Trassenentscheidung ist eine Konkretisierung der Festsetzungen des Bedarfsplanes und hat damit Anteil an dessen bundesraumordnungspolitischer Bedeutung.²⁾ Auch aus § 1 FStrG folgt die überregionale Bedeutung der Bundesfernstraßen und damit auch der Trassenentscheidung. Nach dieser Vorschrift dienen die Bundesfernstraßen einem zusammenhängenden Verkehrsnetz und einem weiträumigen Verkehr. Auch wenn die Linienbestimmung in aller Regel gegenständlich auf den Bereich eines Landes beschränkt ist, ist ihre Überregionalität nicht lediglich faktisch, sondern intendiert. Eine Zuständigkeit der Länder würde nicht zu sachgerechten Ergebnissen führen. Ein paralleles Verhalten der Länder wäre zwar denkbar, bedürfte aber der Koordination. Koordination ist aber allein durch eine einer höheren Stufe angehörenden Behörde effektiv. Im übrigen könnte die erforderliche Koordination auch nicht durch Weisungen gemäß Art. 85 Abs. 3 GG ersetzt werden.³⁾ Zwischen einer Koordination durch Weisung und einer Koordination aufgrund eigener Entscheidung besteht ein wesentlicher verfahrensmäßiger Unterschied.⁴⁾ Bei einer Koordination durch eine Weisung werden nur die einzelnen Landesinteressen aufeinander abgestimmt,

1) W. Brohm, Straßenplanung, S. 22f.

2) Diesen Zusammenhang betont auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 280.

3) R. Bartlsperger in: BK, Art. 90, Rdnr. 74 (1969).

4) R. Bartlsperger (FN 3).

während im anderen Fall eine einheitliche, zusammenfassende Entscheidung ergeht.

III. INHALT UND VERFAHREN

1. Inhalt

Der Inhalt der Linienbestimmung ist gesetzlich nicht festgelegt. Nach Nr. 3 der Hinweise zu § 16 FStrG¹⁾ hat die Linienbestimmung folgenden Inhalt:²⁾

- Bestimmung der Straßengattung (Bundesautobahn oder Bundesstraße)
- Bestimmung der Straßencharakteristik und der Querschnitte im allgemeinen
- Die Festlegung der Anfangs- und Endpunkte der Trasse
- Die Festlegung des ungefähren Verlaufs der Trasse, insbesondere ihre ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften, zu schutzbedürftigen Bereichen (z.B. Wasserschutzgebieten, militärischen Schutzbereichen) und zu Anlagen, von denen besondere Gefährdungen der Stras-

1) VkB1 1974, 76ff; abgedruckt bei E.A. Marschall/H.-W. Schroeter/F. Kastner, Anhang B 19, S. 881ff.

2) Dazu näher K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 356ff; K. Kodal, Straßenrecht, S. 674.

se ausgehen können (z.B. Flugplätzen, Steinbrüchen

- Darstellung der in Aussicht genommenen Verknüpfung mit dem vorhandenen und geplanten Straßennetz.

Durch die Trassenbestimmung wird damit die Linienführung der Straße nur im allgemeinen festgelegt. Es wird nur der grundsätzliche Verlauf und nur ihre ungefähre Lage zu berührten Ortschaften und Grundstücken bestimmt.¹⁾ Die parzellenscharfe Festlegung ist Aufgabe des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens.

2. Verfahren

Auch das Verfahren zur Herbeiführung der Linienbestimmung ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Vorbereitung der Linienbestimmung erfolgt durch die Straßenbauverwaltungen der Länder.²⁾ Die Einzelheiten des Verfahrens richten sich nach Landesrecht.³⁾ In der Regel erarbeiten die Länder, die das Institut des

1) Vgl. nur BVerwG VRS 37, 154/156; DVBl. 1981, 936/937; H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 4.2; H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 159 (Nr. 4).

2) Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 6 Abs. 1; K. Kodal, Straßenrecht, S. 677f.

3) Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 6 Abs. 2.

Raumordnungsverfahrens eingeführt haben,¹⁾ die Linienführung mit Hilfe dieses Verfahrens. Auf Einzelheiten des Verfahrens sowie auf Zuständigkeiten soll hier nicht näher eingegangen werden.²⁾ Das Ergebnis des Vorbereitungsverfahrens wird dann dem Bundesminister für Verkehr mitgeteilt, der daraufhin die Trassenführung festlegt.

Für die Herbeiführung und den Erlaß der Planungs- und Linienbestimmung ist keine besondere Form vorgesehen.³⁾ Die in § 16 Abs. 1 FStrG vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesverkehrsministers kann vielmehr auf jede im Einzelfall dafür geeignete Weise erfolgen.⁴⁾ Ein solches Verfahren ergibt sich insbesondere nicht aus den Hinweisen zu § 16 FStrG.⁵⁾ Weder ihrem Inhalt noch ihrem Anspruch nach sind sie auf die verbindliche Regelung eines förmlichen Verfahrens ausgerichtet. Sie enthalten vielmehr nur die 'Bitte' an die obersten Straßenbaubehörden der Länder, die

1) Vgl. Art. 23 BayLPfG.

2) Dazu ausführlich K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 283ff, 303ff.

3) BVerwG DÖV 1982, 203/204; K. Kodal, Straßenrecht, S. 681.

4) BVerwG DÖV 1982, 203/204.

5) VkB1 1974, 76ff.

'im engen Zusammenwirken mit den Straßenbauverwaltungen der Länder' erarbeiteten Hinweise zukünftig anzuwenden.¹⁾ Im übrigen könnte durch diese Richtlinien ein förmliches Verfahren nicht wirksam eingeführt werden.²⁾ Dies würde gegen Art. 90 Abs. 2 und Art. 85 GG verstoßen. Bei der Bundesauftragsverwaltung kann der Bund auf das Verwaltungsverfahren der Länder nur in den in Art. 85 GG genannten Fällen einwirken. Eine Regelung des Verwaltungsverfahrens - die nach Art. 85 Abs. 1 GG zulässig wäre,³⁾ müßte durch Bundesgesetz erfolgen. Die Hinweise zu § 16 FStrG sind auch keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinn des Art. 85 Abs. 2 GG. Diese könnte die Bundesregierung, und über den Gesetzeswortlaut hinaus, auch der zuständige Einzelminister erlassen.⁴⁾ Allerdings wäre hierzu eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung erforderlich,⁵⁾ die im vorliegenden Fall aber fehlt. Der Bundesminister für Verkehr konnte allenfalls eine Weisung gemäß Art. 85 Abs. 3 GG erteilen. Weisungen sind aber nur auf den konkreten Einzelfall bezogene, aktionslenkende Anordnungen.⁶⁾ Die Hinweise zu § 16 FStrG betreffen aber losgelöst vom Einzelfall das Zustandekommen der Trassenentscheidung.

1) BVerwG DÖV 1982, S. 203/204.

2) Diese Frage hat das Bundesverwaltungsgericht in DÖV 1982, 203/204 ausdrücklich offengelassen.

3) Vgl. nur B. Schmidt-Bleibtreu, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 85, Rdnr. 5; R. Bartlsperger, in: BK, Art. 90, Rdnr. 84 (1969).

4) B. Schmidt-Bleibtreu (FN 3), Art. 85, Rdnr. 6.

5) BVerfGE 26/395; 28/66.

6) R. Bartlsperger (FN 3), Rdnr. 92.

Sie erklären sich vielmehr aus der 'Praxis der formlosen Koordination zwischen Bund und Ländern'.¹⁾

Die Hinweise sind niedergelegt in einem Rundschreiben des Bundesverkehrsministers.²⁾ Solange das Rundschreiben aber unverbindlich ist, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.³⁾

IV. ERFORDERLICHKEIT DER LINIENBESTIMMUNG

Die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers wird weder in § 16 FStrG noch in §§ 17ff FStrG ausdrücklich für erforderlich erklärt. Dieser Umstand wird von einer weitverbreiteten Ansicht in der Literatur zur Begründung dafür herangezogen, daß die Trassenentscheidung keine grundsätzlich zwingende Voraussetzung für die nachfolgende Planfeststellung sei.⁴⁾ Der Erlass der Entscheidung bemesse sich nach

1) Zu diesem Gesichtspunkt R. Bartlsperger, BK, Art. 90 Rdnr. 89 (1969) ; die gut funktionierende Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf diesem Gebiet betont A. Bayer, GewArch 1983, 77/88.

2) Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 1/1974, VkB1 1974, 76ff.

3) R. Bartlsperger (FN 1), Rdnr. 89.

4) H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.1; K. Kodal, Straßenrecht, S. 673; H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 158f (Nr. 3); W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 19; W. Hoppe, Verfahren, S. 403/406.

Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten¹⁾. Die entgegengesetzte Auffassung sieht die Trassenentscheidung als zwingendes Erfordernis jeder straßenrechtlichen Planung an.²⁾ Bei der Beantwortung der Frage ist zu differenzieren:

So ist die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers nicht deshalb entbehrlich, weil eine Maßnahme im Bedarfsplan und im Straßenbauplan festgelegt ist. Dies ist einhellige Auffassung in der Literatur,³⁾ ist im übrigen aber auch auf dem Bedarfsplan ausdrücklich festgehalten. Der Grund ist darin zu sehen, daß bei den Festsetzungen im Bedarfsplan entsprechend der Bedeutung für das gesamte Staatsgebiet nur eine weitmaschige Abwägung der betroffenen Belange stattfinden kann. Eine Trassenfestlegung bedarf einer differenzierteren Sicht; dies kann bei Festlegung des Bedarfsplanes nicht geleistet werden.

1) So W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 19; H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 158f (Nr. 3); F. Kastner in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.1.

2) W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/317; A. v. Mutius, Öffentlichkeit, S. 271/280; im Grundsatz auch Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 2 Abs. 1; K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 289ff, 297ff. Da das BVerwG davon ausgeht, daß die Trassenbestimmung nicht mehr zur völligen Disposition der Planfeststellungsbehörde steht (VRS 37, 154/156), kann man daraus entnehmen, daß auch das Gericht die Linienbestimmung für erforderlich ansieht.

3) W. Hoppe/H. Schlarmann, Rechtsschutz, S. 33, Rdnr. 53 a bei FN 14; W. Blümel (FN 2), S. 309/315 bei FN 35.

Im übrigen sprechen die besseren Gründe für eine grundsätzliche Erforderlichkeit der Trassenentscheidung.

So kann weder aus dem Wortlaut des § 16 FStrG noch aus dem der §§ 17 ff FStrG entnommen werden, daß eine Verpflichtung zum Erlaß der Entscheidung nicht bestehe. § 16 FStrG gibt keinen Anhaltspunkt für eine solche Folgerung.¹⁾ Auch aus § 17 FStrG kann dies nicht entnommen werden.²⁾ Zwar schreibt § 17 FStrG die vorherige Trassenentscheidung nicht ausdrücklich vor. Jedoch darf der Zusammenhang mit § 16 FStrG nicht übersehen werden. Die Fernstraßenplanung ist in verschiedene Verfahrensabschnitte zerlegt. Ein Abschnitt ist in § 16 FStrG, der andere in § 17 FStrG geregelt. Die Ansicht, daß die Trassenentscheidung deshalb nicht erforderlich sei, weil auf sie in § 17 FStrG nicht Bezug genommen sei, wird diesem Befund nicht gerecht.

Das Gesetz selbst regelt die Entbehrlichkeit einer Planungsstufe, wenn es in § 17 Abs. 2 S. 1 FStrG bestimmt, daß eine Planfeststellung unter bestimmten Voraussetzungen unterbleiben kann. Regelt das Gesetz aber die Entbehrlichkeit der Planfeststellung, so ist nicht einzusehen, warum es die Entbehrlichkeit

1) a.A. H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 158f.

2) a.A. H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.1.

der Trassenentscheidung nicht geregelt hat, wenn es dieser Auffassung gewesen wäre.

Auch ist zu bedenken, daß die Trassenentscheidung durch den Bundesverkehrsminister, die Planfeststellung durch die Landesverwaltung erfolgt. Im Hinblick auf diese verschiedenen Kompetenzen - Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr kraft Natur der Sache,¹⁾ im übrigen Auftragsverwaltung durch die Länder - hätte es einer klaren Regelung bedurft, wenn das Gesetz die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr für nicht erforderlich erachtet hätte.²⁾

Auch aus einem Blick auf das gesamte Fernstraßenplanungssystem folgt die grundsätzliche Notwendigkeit der Trassenentscheidung. Das Planungssystem ist ein kontinuierlicher Prozeß von Konkretisierungen der jeweils übergeordneten Planungsstufen. Vergleicht man die weitmaschig erfolgten Festlegungen im Bedarfsplan mit dem parzellenscharfen Planfeststellungsbeschluß, folgt daraus die Notwendigkeit einer Zwischenstufe. Auch deshalb muß angenommen werden, daß eine grundsätzliche Entbehrlichkeit der Entscheidung im Gesetz ausdrücklich hätte festgelegt werden müssen.

Für die Notwendigkeit der Trassenentscheidung spricht auch ihre raumordnungspolitische Funktion, nämlich die Koordination und Abstimmung der Planung insbesondere

1) Oben II.

2) So wohl auch A. v. Mutius, Öffentlichkeit, S. 271/280.

mit den Erfordernissen der Raumordnung.¹⁾ Diese Koordination ist nur durch eine übergeordnete Stelle und nur durch eine einheitliche Entscheidung zu erreichen.²⁾ Daß der Gesetzgeber den Erlaß der Entscheidung daher Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten unterstellen wollte, ist nicht einsehbar.

Durch das Einvernehmen der an der Vorbereitung der Planung beteiligten Landesbehörden läßt sich die Linienbestimmung nicht ersetzen. Es ist die übergeordnete Entscheidung des Bundesverkehrsministers erforderlich.³⁾ Auch eine Beteiligung der für die Raumordnung zuständigen Bundesministerien in Verbindung mit der Einigung der Landesbehörden genügt nicht. Es bedarf einer Koordinierungsentscheidung durch den Bundesverkehrsminister. Da diese Entscheidung formfrei ergehen kann, genügt die Aufnahme der vorgeschlagenen Linie in den Willen des Bundesverkehrsministers.⁴⁾

Fraglich ist auch, ob die Darstellung einer Bundesfernstraße in einem Flächennutzungsplan die Entscheidung nach § 16 FStrG entbehrlich macht. Dies soll dann möglich sein, wenn der Bundesverkehrsminister zugestimmt hat.⁵⁾ Dieser Auffassung könnte nur dann ge-

1) Diese Koordination erwähnt H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.-W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, RdNr. 1.1.

2) Den Gesichtspunkt der Notwendigkeit einer Koordination bei Planungskollisionen betont auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 292ff. So wohl auch W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/317.

3) K.-D. Becker (FN 2), S. 299f, 312.

4) K. Kodal, Straßenrecht, S. 681.

5) So die Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 2 Abs. 2; K. Kodal (FN 4), S. 674.

folgt werden, wenn diese Vorgehensweise einer Trassenentscheidung gleichkäme. Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplanes sind jedoch nur die Landesplanungsbehörden beteiligt (§ 2 Abs. 5 BBauG). Das nach § 16 Abs. 1 FStrG erforderliche Einvernehmen mit den an der Raumordnung beteiligten Bundesministern liegt aber nicht vor. Jedoch ist dieses gemäß der raumordnungspolitischen Funktion des § 16 Abs. 1 FStrG notwendig. Die Koordination der betroffenen raumordnungspolitischen Belange erfordert auch die Beteiligung der zuständigen Bundesbehörden. Das bedeutet, daß die Zustimmung des Bundesverkehrsministers in diesem Fall die Trassenentscheidung nicht ersetzen kann, sondern daß daneben das Einvernehmen der beteiligten Bundesminister erforderlich ist.¹⁾

Zusammenfassend läßt sich daher festhalten: Die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers ist zwingende Voraussetzung für das Planfeststellungsverfahren. Die Darstellung der Trassen in einem Flächennutzungsplan kann jedoch genügen, wenn die in § 16 Abs. 1 FStrG genannten Behörden in der entsprechenden Weise mitgewirkt haben und der Bundesverkehrsminister seine Zustimmung erteilt hat.

1) Ebenso K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 302.

V. EINBINDUNG DER TRASSENENTSCHEIDUNG IN DAS PLANUNGSSYSTEM

Die Linienbestimmung des Bundesverkehrsministers ist eingebunden in ein umfangreiches Planungsgeflecht. So bedarf sie nicht nur einer Zuordnung zu den einzelnen Stufen der Straßenplanung, nämlich zu den Festsetzungen der staatsleitenden Planung im Straßenwesen (Bedarfsplan/Straßenbauplan) und zum nachfolgenden Planfeststellungsbeschluß. Ebenso bedarf es der Klärung des Verhältnisses zu den gleichsam flankierenden örtlichen und überörtlichen Gesamtplanungen (Bauleitplanung und Raumordnung).¹⁾

1. Verbindung zur staatsleitenden Planung

In der Trassenentscheidung erfolgt die erste sachliche Konkretisierung der Festsetzungen des Bedarfs- bzw. des Straßenbauplanes. Entsprechend der gesetzlichen Festlegung der Ausbauplanung ist der Bundesverkehrsminister bei seiner Entscheidung daran gebunden.²⁾ Jedoch ist festzuhalten, daß diese Bindungswirkung nur dann gegeben ist, wenn die Festsetzungen im Bedarfsplan in einer die Bindungswirkung auslösen-

1) Auf das Verhältnis der Trassenentscheidung zu den übrigen Fachplanungen wird hier nicht näher eingegangen, vgl. hierzu W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/339ff.

2) K. Kodal, Straßenrecht, S. 675f; W. Hoppe/H. Schlarmann, Rechtsschutz, S. 33, Rdnr. 53a; W. Blümel (FN 1), S. 315; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/210; K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 360; Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 5.

den Weise konkretisiert sind. So besteht bei der Bestimmung der Straßencharakteristik eine strikte Bindung an den Bedarfsplan. Dieser enthält genaue Festsetzungen darüber, ob die geplante Bundesfernstraße ein- oder zweispurig gebaut werden soll. Über diese Festlegung kann sich der Bundesverkehrsminister nicht hinwegsetzen.¹⁾ Im übrigen hat er einen weiten Gestaltungsspielraum; dieser ist nur dort begrenzt, wo eine Straße mit völlig anderer Funktion im Strassennetz entstünde.²⁾

Der Bundesverkehrsminister darf jedoch nicht in entsprechender Anwendung des § 6 FStrAbG wegen unvorhergesehenen Verkehrsbedarfs von den Festsetzungen des Bedarfsplanes abweichen.³⁾ § 6 FStrAbG betrifft nur die Befugnis des Haushaltsgesetzgebers. Soweit der Straßenbauplan selbst gemäß § 6 FStrAbG von den Festsetzungen des Bedarfsplanes abweicht, stellt sich die Frage der Abweichung durch die Trassenentscheidung nicht.⁴⁾ Denn nach der hier vertretenen Auffassung⁵⁾

1) So auch K. Kodal, Straßenrecht, S. 676.

2) K. Kodal (FN 1), S. 676.

3) So aber die Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 5; soweit W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 20f dies für zulässig halten sollte, kann ihm nicht gefolgt werden.

4) So aber K. Kodal (FN 1), S. 676.

5) Vgl. oben 2. Hauptteil, II 1 c.

ändert der Straßenbauplan den Bedarfsplan mit der Folge ab, daß ersterer bezüglich der abweichenden Festsetzungen alleiniger Rahmen für die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers wird.

2. Die Konkretisierung der Linienbestimmung im Planfeststellungsverfahren

Der Planfeststellungsbeschluß wird aus der vorangegangenen Trassenentscheidung entwickelt. Dies ist jedoch kein bloßer technischer Vollzug der Entscheidung; die Planfeststellungsbehörde hat im von der Linienbestimmung gesetzten Rahmen einen Spielraum eigener planerischer Gestaltungsfreiheit. Daß diese Gestaltungsfreiheit aber durch die Trassenentscheidung begrenzt wird, betont das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung.¹⁾ Eine starre Bindung an die Entscheidung ist jedoch auch naturgemäß ausgeschlossen, da durch sie die Trasse nur in ihrem ungefähren Verlauf festgelegt wird.²⁾

Problematisch ist aber der Umfang der Bindung der Planfeststellungsbehörde. So wird vertreten, die Trassenentscheidung stehe im Planfeststellungsverfahren zur vollen Disposition.³⁾ Nicht so weitgehend ist die

1) BVerwG NJW 1975, 1373/1374; DÖV 1978, 804/805; BayVBl 1981, 244/246.

2) W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/320; oben III 1.

3) H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 159f (Nr. 5), S. 178 (Nr. 31).

Ansicht, bei der Planfeststellung seien Abweichungen in der Trasse innerhalb weniger hundert Meter möglich,¹⁾ sofern nicht besondere Verhältnisse auf eine engere Bindung an die festgelegte Linie hindeuten.²⁾ Dabei wird allgemein formuliert, daß Abweichungen zulässig seien, die sich bei der konkreten Planung als notwendig und zweckmäßig erwiesen, sofern die generelle Planung im wesentlichen beibehalten werde.³⁾ Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn berechnete Einwendungen im Planfeststellungsverfahren Rechnung zu tragen sei oder wenn sich technische Verbesserungen oder Kosteneinsparungen erreichen ließen.⁴⁾

Bei der Lösung der Frage muß wiederum differenziert werden. Berücksichtigt man, daß die Entscheidung nach § 16 FStrG und die Planfeststellung in den Bereich verschiedener Kompetenzträger fallen, ist jedenfalls die Annahme, daß die Trassenentscheidung bei der Planfeststellung zur völligen Disposition steht, nicht haltbar.⁵⁾ Bund und Land haben unter-

1) So die Rechtsprechung des BVerwG, vgl. VRS 37, 154/156f; ebenso H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 4.2, 5.1.

2) Im Anschluß an die Rechtsprechung auch die Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 3, Abs. 2.

3) Vgl. Nachweise in FN 1 und 2.

4) So die Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 3 Abs. 2.

5) W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/320; i.E. ebenso K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 351.

schiedliche Konkretisierungskompetenzen. Während der Bundesverkehrsminister die gesetzlich festgelegte Bedarfsplanung näher bestimmt, konkretisiert die Planfeststellungsbehörde die Trassenentscheidung. Wenn nun das Bundesfernstraßengesetz unterschiedliche Zuständigkeiten bestimmt, läßt sich daraus entnehmen, daß beide Kompetenzen auch erhalten bleiben sollen. Eine Trassenentscheidung zur völligen Disposition der Planfeststellungsbehörde beseitigt praktisch die dem Bundesverkehrsminister eingeräumte Kompetenz und bedeutet zugleich die Einvernahme dieser Konkretisierungskompetenz. Dafür bietet das Gesetz aber keinen Anhalt.

Gegen die Disposition der Trassenentscheidung zugunsten der Planfeststellungsbehörde spricht auch, daß sich die Bundesfernstraßenplanung nach dem Bundesfernstraßengesetz in Stufen vollzieht. Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht betont, die Trassenentscheidung sei lediglich ein unselbständiges Entscheidungselement auf dem Weg zum Erlaß eines Planfeststellungsbeschlusses,¹⁾ muß von einem gestuften Entscheidungsprozeß ausgegangen werden. Beide Kompetenzträger, der Bundesverkehrsminister und die Planfeststellungsbehörde, haben auf ihrer Planungsstufe eine Abwägung der betroffenen Interessen vorzunehmen. Dabei sind die Interessen der Betroffenen auf der Stufe der Planfeststellung erheblich differenzierter und verfeinert.²⁾

1) BVerwG DVBl 1981, 936/937.

2) R. Wahl, DÖV 1975, 373/379 spricht von 'stufenspezifischer Abwägung'.

Daraus folgt, daß es nicht die Funktion eines mehrstufigen Verwaltungsverfahrens sein kann, bereits die auf der übergeordneten Stufe vorgenommenen Abwägungen zu wiederholen. Kennzeichnend ist vielmehr, daß der Rahmen verfeinert, nicht aber der zur Grobentscheidung führende Prozeß erneut durchgeführt wird.¹⁾ Die Konkretisierung geschieht auf zweierlei Weise:

Einmal durch Ausscheiden von Alternativen als auch durch Verfeinerung der übriggebliebenen Alternative.²⁾ Ein Wiederaufgreifen einer ausgeschiedenen Alternative ist nur durch Aufnahme des höherstufigen Verfahrens möglich.³⁾ Daraus folgt, daß bezüglich der 'grundsätzlichen' Festlegung der Trassenentscheidung eine endgültige Entscheidung vorliegt. Das bedeutet, daß die Trassenentscheidung nicht zur freien Disposition der Planfeststellungsbehörde stehen kann.

Damit ist aber noch nicht geklärt, wie weit im Planfeststellungsbeschluß von der Linienbestimmung abgewichen werden darf. Hier ist die oben angesprochene Doppelfunktion des § 16 Abs. 1 FStrG zu beachten.⁴⁾ § 16 FStrG ist einmal Verfahrensvorschrift; aus dieser Bestimmung ergibt sich, welche Behörden bei der

1) R. Wahl, DÖV 1975, 373/375.

2) R. Wahl, DÖV 1975, 373/375f.

3) R. Wahl, DÖV 1975, 373/376 bei FN 20.

4) Vgl. oben I.

Trassenentscheidung mitzuwirken haben. Daneben ist § 16 Abs. 1 auch eine Raumordnungsklausel mit der Folge, daß der Bundesverkehrsminister bei seiner Entscheidung die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten hat. Darüber hinaus ist er gehalten, sonstige öffentliche und auch private Belange gegeneinander abzuwägen. Daraus läßt sich entnehmen, daß eine Abweichung von der Trassenentscheidung im Planfeststellungsbeschluß nur insoweit zulässig ist, als dadurch nicht das Bedürfnis nach einer anderen Bewertung der betroffenen Belange hervorgerufen wird. Denn in diesem Fall obliegt - entsprechend dem gestuften Planungsverfahren - die erneute Vornahme der Abwägung der grobmaschigen Belange dem Bundesverkehrsminister; sie kann nicht durch die Berücksichtigung der verfeinerten Belange im Planfeststellungsbeschluß ersetzt werden.

Ergibt sich aufgrund der im Planfeststellungsverfahren veränderten Trasse auch eine andere Bewertung der Erfordernisse der Raumordnung, so folgt die Notwendigkeit einer erneuten Entscheidung des Bundesverkehrsministers auch aus § 16 Abs. 1 FStrG als Verfahrensvorschrift. In diesem Fall ist nämlich das Erfordernis gegenseitiger Abstimmung gegeben, das nur durch die Mitwirkung der in § 16 Abs. 1 FStrG genannten Behörden erreicht werden kann.

Abweichungen von der Trassenentscheidung im Planfeststellungsverfahren sind daher nur bei fehlender 'Abwägungserheblichkeit' möglich. Dieses Kriterium erscheint sachangemessener als das Abstellen der Rechtsprechung auf rein tatsächliche Gegebenheiten.

3. Die Trassenentscheidung im System der Raumordnung und Landesplanung

Die Verbindung zwischen der Entscheidung des Bundesverkehrsministers und der Raumordnung und Landesplanung wird in § 16 Abs. 1 FStrG direkt angesprochen. Nach dieser Vorschrift hat der Bundesverkehrsminister die genannten Behörden zu beteiligen und einen Ausgleich mit den Erfordernissen der Raumordnung herbeizuführen.¹⁾

Damit ist aber noch nicht gesagt, ob im Kollisionsfall die Trassenentscheidung den Erfordernissen der Raumordnung vor- oder nachgeht.

Die Lösung läßt sich nicht allein aus dem § 16 FStrG entnehmen. Vielmehr ist auch das Raumordnungsgesetz des Bundes heranzuziehen, das sich als *lex posterior* gegenüber dem Bundesfernstraßengesetz darstellt.²⁾

Im Anschluß an das Rechtsgutachten von E. Forsthoff und W. Blümel ist das Verhältnis zwischen § 16 FStrG und dem Raumordnungsgesetz wie folgt zu bestimmen:³⁾

Obwohl als Verfahrensvorschrift ausgestaltet, schreibt § 16 Abs. 1 FStrG dem Bundesverkehrsminister die Beachtung der Erfordernisse der Raumordnung vor.⁴⁾

1) Vgl. oben I.

2) FStrG vom 2.3.1951; ROG vom 8.4.1965.

3) Raumordnungsrecht, insb. S. 162ff.

4) E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 162.

Zu den Erfordernissen der Raumordnung zählen die Grundsätze der Raumordnung des Bundes (§ 2 Abs. 1 ROG) und der Länder (§ 2 Abs. 3 ROG), die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 5 Abs. 2 ROG sowie die sonstigen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung.¹⁾

Durch das Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes wurde die Raumordnungsklausel des § 16 Abs. 1 FStrG modifiziert. Das Raumordnungsgesetz ist gegenüber dieser Vorschrift die *lex posterior generalis*.²⁾ Dies bedeutet nicht, daß § 16 FStrG dem Raumordnungsgesetz vorgeht; vielmehr ist durch Auslegung zu ermitteln, inwieweit das Raumordnungsgesetz von § 16 FStrG abweicht.³⁾ Soweit der Bundesverkehrsminister die Grundsätze der Raumordnung (des Bundes und der Länder) sowie die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten hat, folgt diese Verpflichtung nunmehr aus §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 4 und 6 ROG.⁴⁾ § 16 FStrG ist aber maßgeblich für die Beachtung der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, daß das Raumordnungs-

1) E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 118ff (120), 122ff, 128ff, S. 163 bei FN 843. Zu den einzelnen Begriffen vgl. auch H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 2; vgl. auch oben 2. Hauptteil, I 2 b.

2) E. Forsthoff/W. Blümel (FN 1), S. 76; H.W. Schroeter (FN 1), Rdnr. 1.5.

3) E. Forsthoff/W. Blümel (FN 1), S. 88ff.

4) E. Forsthoff/W. Blümel (FN 1), S. 163f; ebenso K. Kodal, Straßenrecht, S. 682f; H.W. Schroeter (FN 1), Rdnr. 1.5; W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/334; Hinweise zu § 16 FStrG Nr. 4, Abs. 2.

gesetz insoweit keine Aussagen getroffen hat.¹⁾
Daraus folgt im einzelnen:²⁾

Der Bundesverkehrsminister ist bei seiner Entscheidung an die Grundsätze der Raumordnung (des Bundes und der Länder) sowie an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebunden. Dies folgt aus §§ 3 Abs. 1 und 5 Abs. 4 ROG. Der in § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG zum Ausdruck kommende Vorrang der Trassenentscheidung gilt insoweit nicht mehr. Allerdings tritt diese Bindung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß § 6 ROG nur dann ein, wenn die Straßenbauverwaltung an der Aufstellung der Ziele beteiligt worden war und innerhalb angemessener Frist nicht widersprochen hat. Auch das in § 16 Abs. 1 FStrG genannte Benehmen mit den Landesplanungsbehörden wird durch die in den §§ 5 Abs. 2 und 6 ROG verstärkten Bindungen ersetzt. Bezüglich der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung bleibt es bei der Anwendung des § 16 FStrG. Der Bundesverkehrsminister hat diese bei seiner Entscheidung zwar zu berücksichtigen, jedoch kann wegen § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG keine Bindungswirkung eintreten. Die Herstellung des Benehmens mit den Landesplanungsbehörden gemäß § 16 Abs. 1 FStrG genügt in diesem Fall. § 4 Abs. 5 ROG kommt nicht zur Anwendung. Auch die Regelung des § 16 Abs. 1 FStrG bezüglich der Herstellung des Einvernehmens mit den an der Raumordnung beteiligten

1) E. Forsthoff/W. Blümel, Raumordnungsrecht, S. 167f, 143; ebenso die übrigen in FN 4 S. 207 Genannten; Hinweise zu § 16 FStrG Nr. 4, Abs. 3.

2) E. Forsthoff/W. Blümel (FN 1), S. 165ff; H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 1.5; K. Kodat, Straßenrecht, S. 666, 682 f.

Bundesministern gilt fort. Die erforderlichen Einzelabstimmungen mit den übrigen Bundesressorts gehen über die nach § 4 Abs. 1 ROG dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister mögliche Abstimmung hinaus. § 16 Abs. 1 FStrG ist insoweit lex specialis zu § 4 Abs. 1 ROG und beansprucht deshalb den Vorrang.

4. Der Zusammenhang zwischen der Trassenentscheidung und der gemeindlichen Bauleitplanung

Die Verflechtung zwischen der Trassenentscheidung gemäß § 16 Abs. 1 FStrG und der gemeindlichen Bauleitplanung ist ein Ausschnitt aus dem Problemkreis des Verhältnisses der Fachplanung zur Bauleitplanung.¹⁾ Im Gegensatz zur Raumordnung und Landesplanung ist die Gemeinde in intensiverer Weise von den fachplanerischen Festlegungen betroffen, da diese viel konkretere Festlegungen treffen können.²⁾ Das Verhältnis der beiden Planungen ist in § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG angesprochen.³⁾ Danach geht im Kollisionsfall die Bundesplanung, das heißt die Trassen-

1) Dazu H. Schlarmann, Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, 1980.

2) R. Wahl, DÖV 1981, 597/598.

3) Auch § 38 BBauG spricht dieses Verhältnis an, vgl. dazu unten e.

entscheidung, der Ortsplanung grundsätzlich vor. Dementsprechend geht auch die überwiegende Meinung in der Literatur von diesem Vorrang aus.¹⁾ Eine andere Auffassung schließt aus § 17 Abs. 3 S. 1 FStrG gerade umgekehrt auf einen Vorrang der Ortsplanung vor der Fachplanung.²⁾ Auch die Ansicht W. Brohms³⁾ führt im Ergebnis praktisch ebenfalls zu einem Vorrang der Ortsplanung vor der Fachplanung. Seiner Meinung nach müsse § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG aus verfassungsrechtlichen Gründen eingeschränkt werden. Entweder aus dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot, das für die Planungshoheit der Gemeinde streite, oder aus dem kompetenzrechtlichen Gebot der Rücksichtnahme, das zwischen verschiedenen Planungsträgern und damit auch im Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden gelte, folge, daß dem Träger der Fachplanungskompetenz materiell die Letztentscheidung über das 'Ob' und damit die Grundentscheidung über das Fernstraßennetz insgesamt zustehe, während er sich in der Frage des 'Wie', das heißt der Frage der Trassenführung und Dimensionierung auf dem Gemeindegebiet vorrangig nach den Vorstellungen der Ortsplanung zu richten habe. Ausnahmsweise müsse aber dann

1) H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 162 (Nr. 10); H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 9. Zum Vorrang der Fachplanungen vor der Bauleitplanung allgemein R. Breuer, Planung, S. 197ff.

2) J. Milhahn, Koordinierung, S. 97ff.

3) Staatliche Straßenplanung, S. 33ff.

etwas anderes gelten, wenn die Fernstraßenplanung anders nicht realisiert werden könne. Davon sei wiederum eine Ausnahme zu machen, wenn der Gemeinde eine sinnvolle Planung praktisch nicht mehr möglich sei.¹⁾ Da die Frage der Trassenführung nach § 16 Abs. 1 sich vorrangig nach der Ortsplanung zu richten hat, wird damit das in § 16 Abs. 2 S. 3 festgelegte Verhältnis praktisch umgekehrt.

Die Auffassungen, die der Ortsplanung den Vorrang vor der Fachplanung zuerkennen, sind jedoch abzulehnen. Die Argumentation, die sich auf § 17 Abs. 3 S. 1 FStrG stützt, kann im Hinblick auf § 17 Abs. 3 S. 2 FStrG nicht überzeugen.²⁾ Aber auch die Auffassung W. Brohms geht zu weit.³⁾

- a) Ausgangspunkt der Überlegungen ist, daß durch die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers die Planungshoheit der Gemeinde tangiert werden kann.⁴⁾

Durch die Vorrangklausel des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG ergibt sich eine Beachtungspflicht

1) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 37.

2) Vgl. dazu i.e. W. Brohm (FN 1), S. 32f; R. Breuer, Planung, S. 204f.

3) Dabei wird aus den Ausführungen W. Brohms nicht deutlich, ob sich seine Argumentation lediglich auf das Verhältnis Planfeststellungsbeschluß-Bauleitplanung bezieht, oder ob auch die Trassenentscheidung gem. § 16 Abs. 1 FStrG miteinbezogen ist. Jedenfalls ist für das letztere Verhältnis seine Auffassung zu weitgehend.

4) R. Steinberg, DVBl 1982, 13/15; ders., NVwZ 1983, 209/210; W. Brohm (FN 1), S. 34f; E. Oestreicher, § 38 BBauG, Anm. 1.

seitens der Gemeinde.¹⁾ Eine Beachtungspflicht muß deshalb angenommen werden, da andernfalls die Vorrangklausel ihren Sinn verlöre. Denn könnte die Gemeinde, ohne die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers zu beachten, Bauleitplanungen vornehmen, wäre die Vorrangklausel nicht erforderlich. Besteht aber die Klausel, dann hat sich die Gemeinde grundsätzlich nach der Linienbestimmung zu richten, soweit diese eine die Planungshoheit einengende Wirkung erkennen läßt. Nach E. Schmidt-Aßmann scheidet eine Bindungswirkung der Gemeinde an die Trassenentscheidung aber deshalb aus, da die Planung nach dem Bundesfernstraßengesetz noch weiterer Konkretisierung bedürfe.²⁾ Diese Auffassung verkennt aber, daß nicht nur parzellenscharfe Festlegungen auf dem Gemeindegebiet, sondern auch grobmaschige Festlegungen die Planungshoheit der Gemeinde tangieren können. Auf die Bindungswirkung im Einzelnen wird unten näher eingegangen.³⁾

1) a.A. W. Bielenberg in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg, § 38 BBauG, Rdnr. 41; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 140; a.A. auch H. Schlarman, Verhältnis, S. 201ff, der nur faktische Bindungen annimmt. Dem kann aber im Hinblick auf § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG nicht gefolgt werden.

2) FN 1.

3) Unter f.

- b) Offenbleiben kann in diesem Zusammenhang, ob die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde gehört.¹⁾ Denn § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG führt nicht zu einem völligen Ausschluß der gemeindlichen Planungshoheit als Institution, sondern nur zu einer Einschränkung der Planungshoheit einzelner Gemeinden. Jedenfalls ist die Planungshoheit Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts.²⁾ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts darf in die kommunale Planungshoheit nur unter Beachtung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingegriffen werden.³⁾ Diese aus der Grundrechtsdogmatik entwickelten Grundsätze lassen sich auf das Selbstverwaltungsrecht durchaus übertragen, da dieses seiner Struktur nach grundrechtsähnliche Züge aufweist.⁴⁾ Eine andere Auffassung lehnt die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ab, da es hier nicht um den Schutz von Freiräumen, sondern um die Abstimmung von Kompetenzen verschiedener

1) Auch das BVerfG in NJW 1981, 1659/1660 hat diese Frage offengelassen; vgl. dazu W. Blümel, VerwArch 73 (1982), S. 329/337ff.

2) BVerfG NJW 1981, 1659/1660; st. Rspr. des BVerwG, vgl. nur BVerwGE 40, 323ff; aus der Lit. nur W. Blümel, VVDStRL 36 (1978), S. 171/265 bei FN 483.

3) BVerfG NJW 1981, 1659/1660; aus der Lit. R. Steinberg, JuS 1982, 578/580; A. v. Mutius, Gutachten, E. 42.

4) So R. Steinberg, JuS 1982, 578/580; Th. Maunz, BayVRL 1984, 417/423.

Hoheitsträger gehe,¹⁾ die im Wege der gegenseitigen Rücksichtnahme zu bewirken sei. Beide Argumentationen führen aber zum gleichen Ergebnis.

- c) Für eine Überprüfung des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG am verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist der Charakter der Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG von Bedeutung. Sie ist, wie bereits festgestellt wurde, eine Planungsentscheidung.²⁾ Für sie ist eine Abwägung der betroffenen Belange begriffsnotwendig. Das Abwägungsgebot ist ein aus dem Rechtsstaatsprinzip folgender Grundsatz, für dessen Anwendbarkeit es auf die gesetzliche Festlegung nicht ankommt.³⁾ Der Bundesverkehrsminister hat daher bei seiner Entscheidung auch die Belange der betroffenen Gemeinde in seine Abwägung einzustellen.⁴⁾ Um ihre Belange auch geltend machen zu können, ist den betroffenen Gemeinden - falls sich dies nicht bereits unmittelbar aus dem Gesetz ergibt - kraft Verfassungsrecht ein Anhörungsrecht einge-

1) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 35f; ders., DVBl 1980, 653/658.

2) Oben I.

3) Vgl. nur BVerwG BayVBl 1981, 309/311.

4) Vgl. auch § 4 Abs. 5 ROG.

räumt.¹⁾ Insgesamt ergibt sich damit, daß § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG keinen starren Vorrang der Fachplanung vor der Ortsplanung statuieren darf. Stets ist im Einzelfall eine materielle Abwägung erforderlich.²⁾ Die Vorrangklausel des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG ist damit aber keineswegs bedeutungslos. Sie stellt sich bei richtiger Betrachtungsweise als ein die Abwägung einschränkender Gesichtspunkt dar.³⁾ Der 'grundsätzliche' Vorrang der Bundesplanung vor der Ortsplanung läßt sich somit dahingehend verstehen, daß jener im Regelfall der Vorrang zukommt. In Ausnahmefällen kann eine Abwägung das Gegenteil ergeben. Dieser Fall ist dann gegeben, wenn die Belange der Ortsplanung gegenüber den überörtlichen Belangen eindeutig überwiegen. Im übrigen besteht der Vorrang der Bundesplanung. Diese einschränkende Auslegung des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG hält auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes stand.

-
- 1) BVerfG NJW 1981, 1659/1660; st. Rspr. des BVerwG, vgl. nur BVerwGE 56, 110/137; F. Weyreuther, DÖV 1982, 173/175f; H. Köstering, DÖV 1981, 689/694f; P. Badura in: FS für W. Weber, S. 911/917; U. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 32. Die notwendige Anhörung der Gemeinden als Reaktion auf die unvermeidliche Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit durch die Fachplanung wird in der Literatur unter dem Stichwort 'Kompensationsmodell' diskutiert; vgl. dazu W. Blümel, VVDStRL 36 (1978), S. 171/247ff.
- 2) So auch R. Breuer, Planung, S. 41, 201.
- 3) FN 2; G. Grauvogel in: H. Brügelmann u.a., § 7 BBauG (1975), Bem. IV; J. Milhahn, Koordinierung, S. 77.

- d) Der grundsätzliche Vorrang der Bundesplanung vor der Ortsplanung ist geeignet, einen geordneten und effektiven Ausbau des Bundesfernstraßennetzes herbeizuführen. Der grundsätzliche Vorrang ist auch erforderlich. Hier ist einmal zu berücksichtigen, daß die Trassenentscheidung eine überörtliche Planungsentscheidung ist und außerdem nur den allgemeinen Verlauf der Trassen festlegt, so daß noch eine umfassende Abwägung im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren notwendig ist. Aus dieser zwangsläufig weiträumigen Planungsentscheidung¹⁾ und mit damit einhergehenden Berücksichtigung der überörtlichen Belange folgt gleichsam eine aus der Natur der Sache sich ergebende Notwendigkeit zur Einpassung der Planungsvorstellungen der Gemeinde in die überörtliche Fachplanung. Dieser Grundsatz kommt auch in § 1 Abs. 4 ROG (Gegenstromverfahren) zum Ausdruck.²⁾ Die Ordnung des größeren Raumes kann nur möglich sein, wenn sich die kleineren Räume einfügen. Dieser Vorrang der Fachplanung ist aber dadurch begrenzt, daß materiell eine Abwägung der betroffenen Belange stattzufinden hat und im Planfeststellungsverfahren erneut eine Abwägung erforderlich ist.³⁾

1) H. Dürr in: H. Brügelmann u.a. BBauG, § 38, RdNr. 9 (1983).

2) Ausdrücklich für die Parallelität zwischen § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG und § 1 Abs. 4 ROG R. Breuer, Planung, S. 41.

3) Diese erforderliche erneute Abwägungsmöglichkeit betont auch das BVerfG in NJW 1981, 1659/1661.

Mit diesen Einschränkungen steht der Vorrang der Bundesplanung auch nicht außerhalb jedes Verhältnisses zur Bindung der Gemeinden. Auch aus dem Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme berührter Planungsträger folgt kein anderes Ergebnis. Dieser Grundsatz bedeutet, daß keine Kompetenz von der anderen verdrängt werden darf, sondern daß jede im Rahmen der Gesamtheit ihre Funktion optimal zu erfüllen hat.¹⁾

Dieser optimale Ausgleich wird dadurch bewirkt, daß bei der Trassenentscheidung ein Ausgleich der betroffenen örtlichen und überörtlichen Belange erreicht werden muß. Zur Herbeiführung einer sachgerechten und effektiven überörtlichen Planung ist jedoch die Vorrangklausel des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG zu beachten.

- e) Das Verhältnis der Fachplanung (hier der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG) zur Bauleitplanung ist nicht nur in § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG angesprochen. Auch aus § 38 BBauG wird der Vorrang der überörtlichen Fernstraßenplanung vor der Bauleitplanung entnommen.²⁾ § 38 BBauG ist auf die Trassenentscheidung gemäß § 16 Abs. 1 FStrG anwendbar.³⁾ Nach überwiegender Meinung befreit § 38 BBauG auch von der auf dem Bundesbaugesetz beruhenden Bauleitplanung.⁴⁾ Es gelten so-

1) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 37; vgl. auch R. Steinberg, JuS 82, 578/581, der vom Prinzip des 'schonendsten Ausgleichs' spricht.

2) Vgl. nur W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/338.

3) O. Schlichter in: O. Schlichter/R. Stich/H.J. Tittel, BBauG, § 38, Rdnr. 6; E. Oestreicher, BBauG, § 38, Anm. 1.

4) Vgl. nur R. Breuer, Planung, S. 202; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen, S. 138.

mit nur die Bestimmungen des Fachplanungsrechts, also auch § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG. Da diese Vorschrift - wie oben ausgeführt - einschränkend auszulegen ist, folgt daraus, daß auch aus § 38 BBauG kein weiterreichender Vorrang der Straßenplanung vor der Bauleitplanung begründet werden kann.¹⁾

Eine weitere Verbindungslinie zwischen Bauleitplanung und Fernstraßenplanung kann § 1 Abs. 4 BBauG darstellen. Diese Verbindung kommt aber nur dann in Betracht, wenn die Straßenplanung in Ziele der Raumordnung und Landesplanung umgesetzt wurde.²⁾ In diesem Fall bestünde eine Anpassungsverpflichtung der Gemeinde.³⁾

- f) Aus der einschränkenden Auslegung des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG lassen sich folgende Konsequenzen ziehen:

Liegt eine Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers nach § 16 Abs. 1 FStrG vor und will die Gemeinde einen Flächennutzungsplan aufstellen (§ 5 BBauG), so hat sie die Trassenentscheidung, soweit sie feststellbare Auswirkungen enthält, bei ihrer Planung zu beachten. Die Gemeinde darf

-
- 1) Für diese parallele Auslegung auch W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 38.
 2) W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 29; H. Schlarmann, DVBl 1980, 275ff.
 3) Zum Verhältnis von Anpassung nach § 1 Abs. 4 BBauG und Abwägung nach § 1 Abs. 7 R. Wahl, DÖV 1981, 597/602ff; C. Weidemann, DVBl 1982, 977/981ff.

der Trassenbestimmung nicht zuwiderhandeln.¹⁾
 Nach § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG ist die Linienbestimmung als in Aussicht genommene Festsetzung²⁾ im Flächennutzungsplan zu vermerken. Aus § 5 Abs. 6 S. 2 BBauG folgt jedoch nicht die Pflicht zur Beachtung der Linienbestimmung, denn diese Vorschrift hat rein verfahrensrechtlichen Charakter.³⁾

Soweit bereits ein Flächennutzungsplan besteht, ist bei der Trassenbestimmung § 7 BBauG zu beachten.⁴⁾ Danach hat der Öffentliche Planungsträger, der nach § 2 Abs. 5 BBauG beteiligt wurde, seine Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als er diesem Plan nicht widersprochen hat. Das gilt aber nicht, wenn eine veränderte Sachlage eine abweichende Straßenplanung erforderlich macht (§ 7 S. 2 BBauG). Soweit der Öffentliche Planungsträger aber widersprochen hat, geht dessen Planungsentscheidung dem Flächennutzungsplan vor. Die Gemeinde hat dann den Flächennutzungsplan der Trassenentscheidung anzupassen.⁵⁾

-
- 1) K. Finkelburg in: K. Finkelburg/K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, S. 162.
 2) W. Bielenberg in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg, BBauG, § 5, Rdnr. 69 (1979).
 3) E. Schmidt-Aßmann, VerwArch 73 (1980), S. 117/121f; R. Breuer, Planung, S. 201.
 4) K. Finkelburg (FN 1), S. 162f.
 5) K. Kodal, Straßenrecht, S. 683; a.A. W. Bielenberg (FN 2), § 38, Rdnr. 40.

Will die Gemeinde einen Bebauungsplan (§ 8 BBauG) aufstellen, dann hat sie die Linienbestimmung gemäß § 16 Abs. 1 FStrG hinzunehmen. Es gilt hier das gleiche wie beim Flächennutzungsplan. Jedoch kommt entsprechend dem Wortlaut des § 9 Abs. 6 BBauG ein Vermerken der in Aussicht genommenen Festsetzungen nicht in Betracht.¹⁾

Bei einem bestehenden Bebauungsplan kommt der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG der Vorrang zu.²⁾ Der Hinweis auf den rechtsverbindlichen Bebauungsplan³⁾ kann hieran nichts ändern. Diese Auffassung übersieht § 38 BBauG. Danach richtet sich die Fachplanung ausschließlich nach dem Fachplanungsrecht. Damit wurde kraft Gesetzes die verbindliche Wirkung des Bebauungsplanes eingeschränkt.⁴⁾ Der Bebauungsplan kann, soweit ihn die Trassenentscheidung berührt, nicht mehr vollzogen werden.⁵⁾ Im übrigen ist zu bemerken, daß es zu einem Widerspruch zwischen der Trassenentscheidung und dem Bebauungsplan

1) W. Bielenberg in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg, BBauG, § 5, Rdnr. 90 (1981).

2) a.A. H. Schrödter, BBauG, § 38, Rdnr. 4; Chr. Heinze, BBauG, § 38, Rdnr. 2, 3.

3) FN 2.

4) R. Breuer, Planung, S. 202.

5) Beim Verhältnis Planfeststellungsbeschuß-Bebauungsplan ist umstritten, ob der Bebauungsplan überlagert oder suspendiert wird oder obsolet geworden ist; vgl. W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 39.

kaum kommen kann. Erfolgt die Trassenentscheidung nach Aufstellung des Flächennutzungsplanes, ist § 7 BBauG anwendbar, so daß nur im Fall von § 7 S. 2 BBauG ein Widerspruch zum Bebauungsplan möglich ist. Erfolgt die Trassenentscheidung vor Aufstellung des Flächennutzungsplanes, tritt ein Widerspruch zum Bebauungsplan deshalb nicht auf, da der Flächennutzungsplan die Trassenentscheidung zu beachten hat und dies in-
folge des Entwicklungsgebotes des § 8 Abs. 2 BBauG auch für den Bebauungsplan gilt.¹⁾

Zusammenfassend muß nochmals betont werden, daß diese Bindungen der Bauleitplanung an die Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG nur dann rechtmäßig sind, wenn die Entscheidung den oben ausgeführten Voraussetzungen entspricht, insbesondere die betroffenen gemeindlichen Belange sachgerecht abgewogen werden. Dies bedeutet zum Beispiel, daß einem bestehenden Bebauungsplan in der Abwägung ein höherer Stellenwert zuzuerkennen ist wie einem Flächennutzungsplan.

VI. ANFECHTBARKEIT DER TRASSENENTSCHEIDUNG

Die Frage der Anfechtbarkeit der Trassenentscheidung wird in Rechtsprechung und Literatur kontrovers erörtert. Eine einheitliche Linie hat sich bisher noch

¹⁾ Vgl. auch K. Finkelnburg: in K. Finkelnburg/
K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, S. 163.

nicht gefunden. Die Rechtsprechung nimmt seit jeher eine äußerst zurückhaltende Stellung ein, während in der Literatur Ansätze vorhanden sind, die Anfechtbarkeit auszudehnen.

1. Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat bis jetzt eine unmittelbare Anfechtung der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG nicht zugelassen.¹⁾ Begründet wird dies damit, daß diese Entscheidung nicht auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet sei, sondern innerhalb des Planungsverlaufs den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung im Verhältnis zwischen den mit der fernstraßenrechtlichen Planung befaßten Straßenbehörden der Länder und dem Bundesverkehrsminister habe.²⁾

Die Qualifizierung als vorbereitende Entscheidung ist in der Rechtsprechung zwar nicht durchgehend.³⁾ Einigkeit besteht jedoch darin, daß der Entscheidung keine Außenwirkung zukomme. Im Urteil vom 16.6.1981⁴⁾ hat das Bundesverwaltungsgericht seine Position ausführlich begründet. Das Gericht stützte sich dabei im we-

1) BVerwG VkB1 1970/729; BayVB1 1973, 107; NJW 1975, 1373/1374; DVBl 1981, 936ff; DÖV 1982, 203/204; noch offengelassen in DVBl 1969, 307; ebenso auch OVG Lüneburg, DVBl 1966, 412; HessVGh DÖV 1968, 737f.

2) So zuletzt BVerwG DÖV 1982, 203/204.

3) Vgl. dazu H. Schlarmann, Verhältnis, S. 200; K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 369 bei FN 34.

4) DVBl 1981, 936ff.

sentlichen auf 4 Gründe.¹⁾ Einmal sei die Befugnis, einen Verwaltungsakt zu erlassen, durch kompetenzielle Gründe²⁾ nicht nahegelegt. Die Auslegung des § 16 Abs. 1 FStrG führe weder nach ihrem Wortlaut oder im Vergleich mit anderen Vorschriften zur Annahme einer Außenwirkung; außerdem fehle es an der hinreichenden Regelungsbestimmtheit. Zuletzt begründet das Gericht seine Auffassung auch damit, daß eine solche Deutung den Rechtsschutz nicht in unangemessener Weise verkürze.

2. Literatur

In der Literatur ist das Bild differenzierter. Teilweise wird danach unterschieden, ob die Trassenentscheidung von einem privaten Dritten oder von einer Gemeinde angefochten wird. Soweit die Autoren keine Differenzierung vornehmen, wird die Anfechtbarkeit damit abgelehnt, daß der Entscheidung die Außenwirkung fehle³⁾ oder es liege kein Verwaltungsakt vor und deshalb sei keine Anfechtbarkeit gegeben.⁴⁾ Andere trennen zwischen der Anfechtbarkeit durch Privatpersonen und Gemeinden und verneinen trotzdem die

1) Näher zu den einzelnen Begründungen unten im Text.

2) Dazu oben II.

3) H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 159 (Nr. 4); H.U. Evers, Bestandsaufnahme, S. 98; W. Hoppe, Verfahren, S. 403/407; J. Milhahn, Koordinierung, S. 12.

4) Hinweise zu § 16 FStrG, Nr. 8.

unmittelbare gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung,¹⁾ insbesondere mit der Begründung, die Rechtsstellung der Gemeinde gehe nicht weiter als die eines privaten Dritten.²⁾ Von zahlreichen Stimmen in der Literatur wird aber die Anfechtbarkeit der Linienbestimmung durch betroffene Gemeinden bejaht, durch private Dritte aber abgelehnt.³⁾ Die Begründung lautet im Regelfall, daß durch die Trassenentscheidung die Planungshoheit der Gemeinde betroffen werde und ihr daher Rechtsschutz zustehen müsse. Es läge ein Fall von Planungskollision vor,⁴⁾ die sich nicht mit dem Verhältnis Staat-Bürger vergleichen lasse. Eine weitere Ansicht verneint die Anfechtbarkeit der Entscheidung durch den Bürger, ebenso aber auch die Anfechtung durch Gemeinden mit dem Ziel, die Trassenentscheidung inhaltlich gerichtlich überprüfen zu lassen. Wohl aber gesteht sie den Gemeinden eine Anfechtung mit der Behauptung zu, sie sei im Verfahren zur Trassenentscheidung nicht ordnungsgemäß beteiligt

1) H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 5; K. Kodal, Straßenrecht, S. 681, 683.

2) H.W. Schroeter (FN 1), Rdnr. 5.1.

3) E. Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 312f; W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/322f; ders., DVBl 1972, 796/798; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209ff; L. Schmitt, BayVBl 1974, 257/261; P. Badura, BayVBl 1976, 515/518; ders., Das Verwaltungsverfahren, S. 307; R. Manner, Grundlagen, S. 305f, 307ff; F.O. Kopp, VwVfG, § 73, Rdnr. 72; vgl. auch R. Breuer, Planung, S. 62f; W. Brohm, Staatliche Straßenplanung, S. 19, 23ff, 31; K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 382ff.

4) So insbesondere W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/323.

worden.¹⁾ Diese Auffassung lehnt sich an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 6 LuftVG an, wonach die - der Trassenentscheidung vergleichbare - Genehmigung ebenfalls inhaltlich nicht selbständig überprüft werden kann, die Gemeinde jedoch ihre nicht ordnungsgemäße Beteiligung rügen kann.²⁾ Schließlich wird die Auffassung vertreten, daß die Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG Außenwirkung habe und deshalb ein Verwaltungsakt sei. Sie könne, da sie auch den einzelnen Bürger in seinen Rechten berühren könne, auch von diesem angefochten werden.³⁾ Eine Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses allein sei ungenügend, da infolge der Trassenentscheidung Vorwirkungen und Zwangsläufigkeiten entstünden. Damit sei der Rechtsschutz unzulässig verkürzt.⁴⁾

Im übrigen besteht in Rechtsprechung und Literatur Einigkeit darüber, daß die Trassenentscheidung jedenfalls zusammen mit dem Planfeststellungsbeschluß angreifbar ist.⁵⁾

1) W. Hoppe/H. Schlarmann, Rechtsschutz, S. 35, Rdnr. 56a; H. Schlarmann, Verhältnis, S. 202ff.

2) Zu diesem Punkt vgl. W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/324; H. Bäuml, DÖV 1981, 43ff.

3) E. Pappermann/R.-P. Löhr, JuS 1980, 191/193 bei FN 22.

4) W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/85 bei FN 383, 87 bei FN 395.

5) Vgl. nur H.W. Schroeter in: E.A. Marschall/H.W. Schroeter/F. Kastner, § 16 FStrG, Rdnr. 5.2; BVerwG DVBl 1981, 936/938.

3. Eigener Lösungsansatz

Für die Zulässigkeit einer unmittelbaren Klage, insbesondere einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO), gegen die Trassenentscheidung stellen sich zwei Fragen, die getrennt voneinander behandelt werden müssen. Einmal, ob die Entscheidung als Verwaltungsakt gemäß § 35 VwVfG zu qualifizieren ist, zum anderen, ob auch die erforderliche Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) gegeben ist.

a) Verwaltungsakt

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und weiten Teilen in der Literatur¹⁾ kommt der Linienbestimmung keine Außenwirkung zu. Während in der Literatur weithin apodiktisch die Außenwirkung der Trassenentscheidung verneint wird,²⁾ hat das Bundesverwaltungsgericht seine Position ausführlich begründet:³⁾

Da dem Bund die Kompetenz zur Bestimmung der Trasse nur kraft Natur der Sache zukomme,⁴⁾ und diese Kompetenzzuteilung deshalb restriktiv gehandhabt werden müsse, dürfe der Bund nur die Maßnahmen auf diesem Ge-

1) Vgl. die Nachweise unter Punkt 1 und 2.

2) Z.B. bei H.C. Fickert, Planfeststellung, S. 159 (Nr. 4).

3) BVerwG DVBl 1981, 936ff.

4) Dazu oben II.

biet treffen, die im Interesse einer sachgerechten Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich seien. Unter diesem Gesichtspunkt sei eine Maßnahme mit Außenwirkung nicht angezeigt.¹⁾ Dieser Argumentation kann insoweit gefolgt werden, als ein Zusammenhang zwischen Kompetenz und Regelungsgehalt einer Maßnahme hergestellt wird. Denn wenn die Kompetenz fehlt, spricht die Vermutung dafür, daß der Gesetzgeber diese Kompetenzgrenze eingehalten hat. Diese Vermutung ist jedoch, wie im folgenden zu zeigen ist, widerlegbar.

Die mangelnde Außenwirkung der Trassenbestimmung folgt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch aus dem Zusammenhang mit den §§ 17 ff FStrG. Daraus ergebe sich nämlich, daß die Trassenentscheidung nicht innerhalb eines mehrstufig angelegten Verwaltungsverfahrens als selbständige, einer eigenen Bestandskraft fähigen und für ihren Entscheidungsbereich zum Einwendungsausschluß führenden Teilentscheidung ausgestaltet sei. Das Bundesverwaltungsgericht zieht in diesem Zusammenhang § 7 a und § 7 a AtG als Vergleich heran. Dem ist an sich nicht zu widersprechen. Jedoch wird damit die Problematik nicht voll ausgeschöpft. Denn es ist nicht zu übersehen, daß das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung abgestuft ist, zwar nicht im Sinn eines 'klassischen' stufenförmigen Verfahrens²⁾, jedoch in der Weise, daß sich auf jeder Stufe

1) BVerwG DVBl 1981, 936/937.

2) Dazu neuestens M. Ronellenfitsch, DVBl 1984, 501/507f.

eine spezifische Abwägung verbunden mit einer Abschichtung von Entscheidungselementen vollzieht.¹⁾ Diese 'stufenspezifische' Abwägung mit den bereits geschilderten Wirkungen wird vom Bundesverwaltungsgericht nicht berücksichtigt.²⁾ Diese Feststellungen verbieten es, generell eine Außenwirkung der Trassenentscheidung zu verneinen. Stattdessen muß anhand dieser Entscheidung untersucht werden, inwieweit **ihr** Außenwirkung zukommt.

Die Außenwirkung der Trassenentscheidung folgt aus § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG. Ob einer Regelung Außenwirkung zukommt, hängt davon ab, ob sie ihrem objektiven Sinngehalt nach dazu bestimmt ist, Außenwirkung zu entfalten. Ob sie im Einzelfall tatsächlich Außenwirkung entfaltet, ist demgegenüber unerheblich.³⁾ Ziel und Sinngehalt der Entscheidung ist es, wie aus § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG folgt, einen grundsätzlichen Vorrang der Bundesplanung vor der Ortsplanung zu statuieren. Wie bereits oben festgestellt wurde, liegt damit der Zweck der Regelung auch darin, die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden zu beschränken.⁴⁾ Die Trassenentscheidung ist daher auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet.⁵⁾ Andererseits

1) Vgl. oben V 2.

2) W. Brohm, Straßenplanung, S. 23f; W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/79ff.

3) BVerwG BayVB1 1981, 57; H.-U. Erichsen, DVBl 1982, 95/96.

4) Vgl. oben V 5.

5) E. Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 312f; W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/323; ders., (FN 2), S. 82ff; E. Pappermann/R.-P. Löhr, JuS 1980, 191/192f.

ist zu bedenken, daß die Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG nach ihrem Sinngehalt nicht auf unmittelbare Rechtswirkung gegenüber einzelnen Privatpersonen gerichtet ist. Sie will die Interessen von einzelnen Bürgern nicht berühren. Diese Zielsetzung folgt auch aus ihrem unbestimmten Inhalt. Ob tatsächlich individualisierte Interessen berührt werden, ist demgegenüber irrelevant. Die Qualifizierung als Verwaltungsakt kann auch nicht mit der Begründung abgelehnt werden, es fehle der Entscheidung die für einen Verwaltungsakt kennzeichnende Bestimmtheitsbestimmtheit.¹⁾ Da die Entscheidung nur den grundsätzlichen Verlauf der Trassenführung angibt, mag dies im Hinblick auf eine Privatperson richtig sein.²⁾ Etwas anderes muß aber für die betroffenen Gemeinden gelten. Für sie bedeutet die Trassenbestimmung eine Beschränkung ihrer Planungshoheit, so daß von mangelnder Bestimmtheit nicht gesprochen werden kann.

1) BVerwG DVB1 1981, 936/937 f.

2) Das BVerwG entschied nur über die Klage eines Privaten. Die Auffassung des Gerichts bedeutet jedoch, daß nur bei Parzellenschärfe überhaupt ein Verwaltungsakt vorliegen könnte; dies ist aber zweifelhaft, vgl. R. Manner, Grundlagen, S. 309 bei FN 305.

Die Trassenentscheidung ist damit gegenüber den betroffenen Gemeinden auf Außenwirkung gerichtet, nicht aber gegenüber Privatpersonen. Damit wäre sie gegenüber den Gemeinden als Verwaltungsakt anzusehen, nicht aber gegenüber den einzelnen Bürgern. Damit ist das Problem von der sog. 'Doppelnatur von Staatsakten' angesprochen.¹⁾ Sinnvollerweise kann eine Qualifizierung als Verwaltungsakt nur einheitlich erfolgen. Ist daher eine Maßnahme auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, dann ist sie Verwaltungsakt, und zwar gegenüber jedermann. Differenziert zu beantworten ist nur die Frage nach der Klagebefugnis.²⁾

Abschließend ist daher festzustellen, daß die Trassenentscheidung des Bundesverkehrsministers nach § 16 Abs. 1 FStrG als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist.

b) Klagebefugnis

Die Frage nach der rechtlichen Betroffenheit wurde in der Rechtsprechung bei mehrstufigen Planungsverfahren - und dazu gehört nach dem oben Gesagten auch die

1) H.-J. Wolff/O. Bachof, Verwaltungsrecht I, S. 384 f.

2) So auch E. Pappermann/R.-P. Löhr, JuS 1980, 191/193 bei FN 21.

Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG - vom Gesichtspunkt des 'konzentrierten Rechtsschutzes' überlagert.¹⁾ Eine Vermeidung von Instanzenzügen sollte durch Rechtsschutz- und Beteiligungskonzentration auf der letzten Planungsstufe erreicht werden.²⁾ Dieses Konzentrationsmodell ist aber nur dann unproblematisch, wenn auf der letzten Planungsstufe die vorangegangenen Stufen nicht nur verfeinert, sondern auch wiederholt werden. Dies entspricht jedoch nicht dem Befund bei der Bundesfernstraßenplanung, da der grundsätzliche Verlauf der Trasse für die Planfeststellung bindend festgestellt wird.³⁾ Damit wird die Verfahrenskonzentration dem festgestellten Regelungsgehalt der Trassenentscheidung nicht gerecht.⁴⁾ Eine Konzentration des Rechtsschutzes muß immer das subjektive Recht im Blick haben. Erst wenn eine individuelle Rechtsbetroffenheit durch die Vorentscheidung ausgeschlossen erscheint, ist es gerechtfertigt, den Rechtsschutz erst auf einer tiefer gelegenen Planungsstufe zu gewähren. Daraus folgt, daß sich die Rechtsschutzgewährung nach der konkreten Betroffenheit auf den einzelnen Planungsstufen zu richten hat. Daher ist für jede Planungsstufe die Betrof-

1) Vgl. dazu R. Wahl, DÖV 1975, 373/374; R. Manner, Grundlagen, S. 309; W. Blümel, DVBl 1975, 695/702ff; ders., Straßenplanung, S. 309/323.

2) Kritisch zum 'Konzentrationsmodell' der Rechtsprechung E. Schmidt-Aßmann, DVBl 1981, 334/337f.

3) Vgl. oben V 2.

4) R. Wahl, DÖV 1975, 373/376.

fenheit von Rechten getrennt zu untersuchen.¹⁾ Auch das Bundesverfassungsgericht scheint dieser Auffassung zu sein, wenn es ausführt, den in seinen Rechten Betroffenen aus Gründen der Konzentration des Rechtsschutzes auf die Anfechtbarkeit der abschließenden Planungsentscheidung zu verweisen, hieße seinen Rechtsschutz unzulässig zu verkürzen.²⁾ Trotz aller Zurückhaltung gegenüber diesem Beschluß³⁾ kann man jedoch davon ausgehen, daß jedenfalls ein umfassendes Konzentrationsmodell nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig wäre.⁴⁾

Die vorliegende Situation wird mit dem Schlagwort der 'notwendigen Kongruenz von Sach- und Rechtsgehalt' von Teilentscheidungen bei gestuften Verwaltungsverfahren gekennzeichnet.⁵⁾ Dies bedeutet, daß eine alleinige Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses nur dann hinreichend ist, wenn im Planfeststellungsverfahren der gesamte Verfahrens- und Streit-

1) R. Wahl, DÖV 1975, 373/378ff; E. Schmidt-Aßmann, DVBl 1981, 334/336f ('phasenspezifischer Rechtsschutz').

2) BVerfG DVBl 1981, 374/375.

3) Beschluß des 2. Senats (Vorprüfungsausschuß); E. Schmidt-Aßmann, DVBl 1981, 334/335f.

4) E. Schmidt-Aßmann (FN 3), 334/336.

5) R. Wahl (FN 1), 373/376ff; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/210; ders., DÖV 1982, 619/623; W. Blümel, DVBl 1975, 695/705.

stoff ohne Bindungswirkung an die Trassenentscheidung behandelt werden kann. Liegt jedoch eine Abschiebung von Entscheidungselementen vor - wie oben ausgeführt - , würde nur die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses zu einem Rechtsschutzdefizit führen. Damit muß auch die Anfechtung der Teilentscheidungen zugelassen werden. Die individuelle Betroffenheit ist anhand des Sach- und Regelungsgehaltes der Entscheidung zu bestimmen.¹⁾

Ob der einzelne Bürger die Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG anfechten kann, hängt davon ab, ob er durch sie konkret betroffen ist. Die Trassenentscheidung ist eine Planungsentscheidung.²⁾ Planungsentscheidungen sind grundsätzlich mit der Behauptung angreifbar, die eigenen individualisierten Interessen seien bei der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt worden.³⁾ Das setzt aber voraus, daß auf der konkreten Planungsstufe überhaupt individualisierbare Interessen Dritter in die Abwägung eingestellt werden können. Nur dann kann deren Nichtberücksichtigung gerügt werden. Es kommt also darauf an, ob bei der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG individuelle, auf den einzelnen Grundstückseigentümer bezogene Gesichtspunkte eine Rolle spielen oder ob die privaten

1) BVerfG DVBl 1981, 374/375; R. Wahl, DÖV 1975, 373/378ff.

2) Vgl. oben I.

3) Vgl. nur BVerwG DVBl 1981, 936/938.

Interessen nur in Form von 'aggregierten Daten oder quantitativen Größen' berücksichtigt werden müssen.¹⁾ Da die Linienbestimmung grundsätzlich nur den groben Verlauf der Trasse wiedergibt, kann nicht zuverlässig gesagt werden, welche Grundstücke von der Trassenbestimmung erfaßt werden. Dies hat zur Folge, daß im Einzelfall nicht klar dargetan werden kann, ob eine Rechtsbetroffenheit überhaupt vorliegt bzw. ob diese Rechtsbetroffenheit zu einer Verletzung in eigenen Rechten führt.²⁾ Jedoch ist auch denkbar, daß die Trassenführung durch Zwangspunkte in der Landschaft oder aus sonstigen Gründen faktisch vorgegeben ist. In diesem Fall ist die Betroffenheit des Eigentümers hinreichend konkretisiert, so daß dieser Belang in die Abwägung mit einzubeziehen ist.³⁾ Daraus darf jedoch nicht kurzer Hand auf die Möglichkeit der Anfechtung der Trassenentscheidung durch solche Personen geschlossen werden, deren individualisierte Interessen betroffen sind. Denn mit der Möglichkeit der Anfechtung wäre gleichzeitig eine Anfechtungslast verbunden.⁴⁾ Würde also die Anfechtung der Trassenentscheidung übersehen, könnte im Rahmen der Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses gegen die Trassenentschei-

1) So der Ausdruck bei R. Wahl, DÖV 1975, 373/378; E. Schmidt-Aßmann, VVDStRL 36 (1976), S. 221/247; kritisch W. Blümel, DVBl 1975, 695/705.

2) BVerwG DVBl 1981, 936/938; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/211.

3) R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/211f; so wohl auch R. Wahl, Bürgerbeteiligung, S. 113/144 bei FN 86.

4) BVerwG DVBl 1981, 936/939; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/211; W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/86.

dung nichts mehr vorgebracht werden. Die rein individualisierende Betrachtungsweise würde auch zu dem Ergebnis führen, daß das zeitliche Einsetzen von Anfechtungsbefugnis und Anfechtungslast nicht mehr erkennbar würde.¹⁾ Die Auswirkungen einer mehrstufigen Verwaltungsentscheidung würden daher für eine große Anzahl von Beteiligten zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten spürbar. Dem kann durch eine sinnvolle Konzentration Rechnung getragen werden. Die Konzentration kann darin gesehen werden, daß der Rechtsschutz für Privatpersonen gegen die Trassenentscheidung stets auf die Stufe der Planfeststellung beschränkt wird.²⁾ Dem kann nicht entgegengehalten werden, das Gebot effektiven Rechtsschutzes fordere auch die Anfechtung durch die Privatpersonen.³⁾

Durch die Gefahr der Schaffung vollendeter Tatsachen käme effektiver Rechtsschutz zu spät. Hier ist zu bemerken, daß die Planfeststellungsbehörde nach der Rechtsprechung ihre eigene Entscheidung nicht unter alleinigen Hinweis auf die Trassenentscheidung verteidigen kann.⁴⁾ Zum anderen begründet die Trassenentscheidung keine Planungspflicht. Im Planungsfest-

1) E. Schmidt-Abmann, DVBl 1981, 334/338f.

2) BVerwG DVBl 1981, 936/938; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/211.

3) So aber W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/85ff; ders., Fg. für E. Forsthoff, S. 133/138f; ders., FS für E. Forsthoff, S. 9/26.

4) BVerwG DVBl 1981, 936/938; R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/210.

stellungsverfahren ist gesondert zu prüfen, ob die Planung gerechtfertigt ist und das Abwägungsgebot gewahrt ist. Die im Planfeststellungsbeschluß festgestellte Trasse muß aus sich heraus der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhalten.¹⁾ Damit steht nicht im Widerspruch, daß nach dem oben Gesagten²⁾ die Planfeststellungsbehörde nur in Grenzen von der Trassenentscheidung abweichen darf. Denn ihr bleibt immer noch die Befugnis, das Vorhaben ganz abzulehnen, wenn ihrer Auffassung nach die berührten privaten und öffentlichen Belange nicht zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden können. Auch der Vergleich mit dem Verhältnis Flächennutzungsplan-Bebauungsplan stützt diese Auffassung.³⁾ Auch der Flächennutzungsplan schafft die Gefahr vollendeter Tatsachen. Eine gerichtliche Kontrolle auch des Flächennutzungsplanes wird aber ersichtlich nicht vertreten. Die Kontrolle des Bebauungsplanes hat sich als ausreichend erwiesen. Auch der Auffassung W. Blümels⁴⁾, im Anschluß an den bereits mehrfach zitierten Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 1.8.1980⁵⁾ müsse betroffenen Privatpersonen die Klage-

1) BVerwG DVBl 1981, 936/938.

2) Oben V 2.

3) R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/210.

4) W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/85 bei FN 383, 87 bei FN 395.

5) BVerfG DVBl 1981, 374f.

befugnis für eine Anfechtung der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG zuerkannt werden, kann nicht zugestimmt werden. Aus dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts läßt sich bei der gebotenen Zurückhaltung nur der Schluß entnehmen, daß das Gericht jedenfalls einem umfassenden Konzentrationsmodell eine Absage erteilt hat. Es muß nur effektiver Rechtsschutz gewährt werden. Dafür genügt aber die Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses. Im übrigen gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG gegenüber der Schaffung vollendeter Tatsachen nicht schlechthin Rechtsschutz. Nur die Schaffung untragbarer Zustände ist unzulässig.¹⁾ Damit ist ein gewisser Abwägungsspielraum geschaffen. Es sind die kollidierenden Interessen zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.²⁾ Berücksichtigt man bei der Abwägung die oben vorgebrachten Argumente, so besteht keine Notwendigkeit dafür, daß der Bürger unmittelbar gegen die Trassenentscheidung vorgehen kann.

Damit ist im Ergebnis der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts³⁾ zuzustimmen. Die Trassenentscheidung ist inhaltlich nicht von Privatpersonen anfechtbar, nicht aber wegen des fehlenden Verwaltungsaktscharakters der Entscheidung, sondern weil effektiver Rechtsschutz durch Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses gewährt werden kann.

1) P. Lerche in: BayVGHS-FS S. 223/225.

2) P. Lerche (FN 1), S. 226.

3) BVerwG DVBl 1981, 936ff.

Eine andere Frage ist, ob für den Fall, daß individualisierte Belange bei der Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG berücksichtigt werden müssen, deren Träger ein Beteiligungsrecht zusteht. Auf diese Problematik kann hier nicht näher eingegangen werden.¹⁾ Jedoch wird man aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtssicherung durch Verfahren²⁾ den Schluß ziehen dürfen, daß in diesem Fall eine Beteiligung der betroffenen Bürger verfassungsrechtlich geboten ist.³⁾ Daraus muß man weiter folgern, daß der betroffene Bürger die unterlassene Beteiligung auch durch Anfechtung der Trassenentscheidung rügen kann. Dafür spricht auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Genehmigung nach § 6 LuftVG, wonach die Gemeinde die Genehmigung zwar nicht inhaltlich überprüfen lassen kann, sie jedoch mit der Behauptung angreifen kann, sie sei nicht beteiligt worden.⁴⁾ Warum für einen betroffenen Privaten etwas anderes gelten soll, ist nicht einsichtig.⁵⁾

1) Vgl. dazu W. Blümel, Grundrechtsschutz, S. 23/79ff; ders., Straßenplanung, S. 309/325ff; A. v. Mutius, Bürgerbeteiligung, S. 157/166ff/184ff.

2) BVerfGE 53, 30.

3) R. Steinberg, NVwZ 1983, 209/211; W. Blümel (FN 1), S. 23/85.

4) W. Blümel, Straßenplanung, S. 309/324.

5) W. Blümel (FN 4), S. 71ff. I.ü. auch S. 59ff.

Durch die verfassungsrechtlich gesicherte Beteiligungsmöglichkeit am Trassierungsverfahren würde zudem die Argumentation zur fehlenden inhaltlichen Überprüfungsmöglichkeit der Entscheidung gestützt. Dadurch, daß der in individualisierter Weise Betroffene die Möglichkeit erhält, seine Interessen vorzutragen, hat er die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Entscheidung, so daß zusammen mit den oben vorgebrachten Argumenten eine Anfechtung der Entscheidung mit dem Ziel der inhaltlichen Überprüfung ebenfalls nicht geboten erscheint.¹⁾

Als Ergebnis läßt sich daher festhalten, daß ein Privater die inhaltliche Überprüfung der Trassenentscheidung durch Gerichte nicht erreichen kann.

Anders muß die Lösung für den Fall aussehen, daß eine Gemeinde durch die Trassenentscheidung in ihrer Planungshoheit betroffen wird. In diesem Fall liegt

1) A.A. R. Manner, Grundlagen, S. 311, der meint, es wäre ungereimt, die Beteiligung am Verwaltungsverfahren an Vorentscheidungen zuzulassen, den vorgezogenen Rechtsschutz aber zu versagen. Dabei wird aber übersehen, daß Verfahrensbeteiligung und Rechtsschutz von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängen und deshalb getrennt zu beurteilen sind. Auch P. Lerche in BayVGH-FS S. 223/228 betont - im Verhältnis gemeindlicher zu überörtlicher Planung - den Gesichtspunkt, daß die Zubilligung formeller Rechte in eingeschränkter Weise den Nachteil ausgleichen kann, der dadurch entsteht, daß inhaltlicher Rechtsschutz erst nachträglich gewährt wird.

Für eine von der Anfechtung getrennte Durchsetzung der Beteiligungsrechte ließe sich an eine Modifikation des § 44a VwGO denken; dazu W. Blümel, Straßenplanung, S. 59ff, R. Steinberg, DÖV 1982, 619/629.

eine Planungskollision vor, die sich aus § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG ergibt.

Die Wirkung der Trassenentscheidung auf die gemeindliche Planungshoheit¹⁾ ist mit den - wenn überhaupt bestehenden - Einwirkungen auf Privatpersonen nicht zu vergleichen.²⁾

Damit ist aber die Frage nach dem Rechtsschutz noch nicht beantwortet. Es ist zu untersuchen, ob jede Möglichkeit der Tangierung der kommunalen Planungshoheit den Rechtsschutz eröffnet. Dabei muß danach unterschieden werden, ob das Gemeindegebiet durch die Trassenentscheidung unmittelbar berührt wird oder ob sich lediglich faktische Auswirkungen ergeben. Letzteres wird für Nachbargemeinden relevant.

Die Frage nach der Anfechtbarkeit von überörtlichen Planungsentscheidungen ist die Frage nach der Wehrfähigkeit der kommunalen Planungshoheit.³⁾ Die Gemeinde hat bei sie betreffenden überörtlichen Planungsverfahren Anhörungs- und Beteiligungsrechte, die sich notfalls unmittelbar aus der kommunalen Planungshoheit ergeben.⁴⁾ Die überörtlichen Planungs-

1) Vgl. oben V 4 f.

2) R. Manner, Grundlagen, S. 308.

3) Dazu P. Lerche, BayVGH-FS, S. 223ff.

4) Vgl. oben V 4 c.

vorhaben kann sie nur in gewissen Grenzen abwehren. In der Rechtsprechung und Literatur werden dazu verschiedene Lösungen unterbreitet. So soll ein Schutz der kommunalen Planungshoheit nur dann in Betracht kommen, wenn schwere und unerträgliche Eingriffe durch überörtliche Entscheidungen bewirkt würden, m.a.W. wenn der Wesensgehalt des geschützten Rechtes angetastet würde.¹⁾ Eine andere Auffassung besteht die Klagebefugnis schon dann zu, wenn die überörtliche Entscheidung zur Erreichung eines bestimmten öffentlichen Zwecks nicht geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sei.²⁾ Nach einer anderen Meinung muß danach differenziert werden, ob die Gemeinde bereits hinreichend konkretisierte Planungsvorstellung hat. Dann genüge für die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts die Behauptung, die Zielsetzungen der Gemeinde seien bei der Entscheidung über die überörtliche Planung nicht ausreichend gewichtet oder gewürdigt worden.³⁾ Sei die überörtliche Planung aber aus anderen Gründen rechtswidrig, genügten auch noch nicht konkretisierte Planungsvorstellungen. Die Gemeinde müsse dann behaupten, durch die rechtswidrige überörtliche Planung werde sie in beträchtlichem Umfang in zukünftigen gemeindlichen Planungen im Be-

1) P. Lerche, BayVGHS-FS, S. 223/233ff.

2) A. v. Mutius, Gutachten, E 42; H. Köstering, DÖV 1981, 689/694f; F. Klein in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 28, Rdnr. 12; W. Brohm, Entwicklungen, S. 73. Vgl. auch BVerfG NJW 1981, 1659/1660.

3) Th. Würtenberger, BayVB1 1982, 673/675f.

reich der städtebaulichen Entwicklung, der Daseinsvorsorge, im Bereich von Freizeit und Erholung, Arbeit und Gewerbe, im Bereich von Verkehr und Kommunikation oder im Bereich von Bildung eingeschränkt.¹⁾

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann sich eine Gemeinde dann gegen eine überörtliche Planung zur Wehr setzen, wenn diese Planung 'unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art' gegenüber der Planungshoheit der Gemeinde hat.²⁾

In Anbetracht des vorherrschenden Systems des subjektiven Rechtsschutzes muß eine Gemeinde geltend machen können, durch die Planungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt zu sein.³⁾ Die kommunale Planungshoheit stellt ein solches Recht dar. Dieses Recht kann aber nur insoweit wehrfähig sein, als es verfassungsrechtlich oder gesetzlich gewährt ist.⁴⁾ Die Gemeinde kann daher nur Belange der eigenen örtlichen Planung geltend machen, nicht aber Interessen der Allgemeinheit, das Wohl ihrer Einwohner als Gesamtheit oder die Belange einzelner Gemeindeangehöriger.⁵⁾

1) Th. Würtenberger, BayVBl 1982, S. 673/676f.

2) BVerwGE 40, 323/331; DVBl 1978, 845/853; vgl. auch BayVGh BayVBl 1984, 303f, der es dahingestellt ließ, welcher Ansicht zu folgen sei.

3) Deshalb kann der Ansicht Chr. Sailers in BayVBl 1981, 545/552f nicht zugestimmt werden, der die Möglichkeit der Überprüfung der überörtlichen Planungsentscheidung aufgrund eines allgemeinen Planabwägungsanspruches begründet. Dieser wird aber losgelöst von der kommunalen Planungshoheit begründet.

4) P. Lerche, BayVGh-FS, S. 223/231.

5) P. Badura, BayVBl 1976, 515/520.

Zum anderen müssen die Belange der örtlichen Planung hinreichend konkretisiert sein.¹⁾ Das sind einmal die in den Bauleitplänen zum Ausdruck gekommenen Zielvorstellungen der Gemeinde, zum anderen auch so konkrete planerische Vorstellungen, daß sie bei der Abwägung, die der überörtlichen Planungsentscheidung zugrundeliegt, miteinbezogen werden können. Generelle Aussagen lassen sich hier nicht treffen. Wie konkret die Planungsvorstellungen der Gemeinde sein müssen, hängt insbesondere auch von der Dichte der in die Abwägung einzustellenden übrigen Belange ab. Fraglich ist, ob auch der Schutz künftiger kommunaler Planungen von der Planungshoheit umfaßt wird. Denn diese Vorstellungen werden im Regelfall nicht hinreichend konkretisiert sein. Damit ist das sog. Selbstgestaltungsrecht der Gemeinde angesprochen.²⁾ Das Bundesverwaltungsgericht bejaht nur dann die Klagebefugnis, wenn das Selbstgestaltungsrecht durch die überörtliche Planung innerlich ausgehöhlt und fast wertlos würde.³⁾ Diese Auffassung ist durchaus sachgerecht. Denn da das Selbstgestaltungsrecht sehr weit gefaßt ist und deshalb jede überörtliche Planung dieses Recht tangieren würde, führte dies zu einer nicht zu rechtfertigenden Ausweitung der Klagebefugnis. Auch die Auffassung, die Gemeinde könne gegen rechtswidrige überörtliche Planungen vorgehen, wenn diese in beträchtlichem Umfang zukünftige gemeindliche Planungen

1) BVerwG NJW 1979, 64/71.

2) Th. Würtenberger, BayVB1 1982, 673/676f; BVerwG BayVB1 1976, 692/693; BayVGH BayVB1 1984, 303f.

3) BVerwG BayVB1 1967, 692/693.

einschränke,¹⁾ kann nicht überzeugen. Denn es ist nicht einzusehen, warum es auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der überörtlichen Planungsentscheidung ankommen soll. Im System des subjektiven Rechtsschutzes muß der Ausgangspunkt beim verletzten Recht, nicht aber bei der verletzenden Maßnahme gesucht werden. Liegt nämlich keine Rechtsbetroffenheit vor, kann diese nicht über die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Eingriffsmaßnahme begründet werden. Die Befürchtung Th. Würtenbergers,²⁾ eine eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeit gegenüber überörtlichen Planungen könnte die Gemeinden veranlassen, detaillierte Planungen aufzustellen, um überörtliche Planungen abwehren zu können, obwohl die kommunalen Planungen auf ein vernünftiges Maß beschränkt sein müssen, kann nicht geteilt werden. Denn die kommunalen Planungen bedürfen stets eines sie rechtfertigenden Grundes (§ 1 Abs. 3 BBauG), so daß deshalb einer wildwuchernden Planungstätigkeit der Gemeinden Schranken gesetzt sind. Zum anderen erscheint jedenfalls bei der Trassenentscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG eine extensive Auslegung der kommunalen Planungshoheit nicht geboten. Denn die Gemeinde hat - anders als bei den von Th. Würtenberger behandelten Energiefreileitungen - die Möglichkeit, gegen den nachfolgenden Planfeststellungsbeschluß vorzugehen.

1) Th. Würtenberger, BayVBl 1982, 673/676f.

2) BayVBl 1982, 673/676.

Soweit festgestellt ist, daß hinreichend konkretisierte Planungsvorstellungen der Gemeinde bestehen, stellt sich die weitere Frage, wie intensiv der Eingriff in die Planungshoheit sein muß, daß Abwehrrechte ausgelöst werden. Von der Trassenentscheidung kann die Gemeinde in zweierlei Weise betroffen sein. Entweder führt die Trasse über das Gemeindegebiet; dann liegt ein Fall von Planungskollision vor. Das Planungsgebiet der Gemeinde wird vom staatlichen Planungsträger und von der Kommune mit dem Ziel unterschiedlicher Nutzungen überplant.¹⁾ Oder die Trasse verläuft über das Nachbargebiet, jedoch mit der Folge, daß die Trassenführung faktische Auswirkungen für die kommunale Planung der Gemeinde hat.²⁾

Ausgangspunkt der Überlegungen muß die Feststellung sein, daß die kommunale Planungshoheit durch die Vielfalt und Regelungsdichte der überörtlichen Planungen rein faktisch sehr eingeschränkt wird.³⁾ Damit verbietet es sich, der kommunalen Planungshoheit nur in sehr eingeschränkter Weise Wehrfähigkeit zukommen zu lassen. Da die Planungshoheit der Gemeinde als Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts wie ein Grundrecht

1) R. Steinberg, DVBl 1982, 13/14.

2) R. Steinberg (FN 1).

3) Th. Würtenberger, BayVBl 1982, 673/674f; A. v. Mutius, Gutachten, E 63ff, 77f, 110ff; E. Schmidt-Aßmann, VerwArch 71 (1980), 117/123ff; W. Blümel, VVDStRL 36 (1978), 171/190ff/252ff; F.-L. Kne-meyer, NJW 1980, 1140/1141f.

verstanden wird,¹⁾ müssen daher ähnlich wie bei den Grundrechten Eingriffe im übergeordneten öffentlichen Interesse erforderlich, zur Verwirklichung des Eingriffs geeignet und verhältnismäßig sein und den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts nicht antasten.²⁾ Im Bereich von Planungsentscheidungen trägt das 'rechtsstaatliche Abwägungsgebot' dem Verhältnismäßigkeitsprinzip in spezifischer Weise Rechnung.³⁾ Daraus folgt: Soweit ein Fall von Planungskollision vorliegt, kann die Gemeinde geltend machen, bei der Trassenentscheidung seien ihre Belange, unter Berücksichtigung des § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG,⁴⁾ nicht hinreichend berücksichtigt worden.⁵⁾ Etwas anderes muß für lediglich faktische Einwirkungen gelten. Hier kann nicht jede Einwirkung auf die Planungshoheit zur Zulässigkeit einer Klage führen,⁶⁾ da dies zu

1) Vgl. nur Th. Würtenberger, BayVBl 1982, S. 673/675. R. Steinberg, JuS 1982, 578/580; A. v. Mutius, Gutachten, E 26f; Th. Maunz, BayVBl 1984, 417/423. Vgl. auch oben V 4 b.

2) Th. Würtenberger (FN 1), S. 675; W. Brohm, Entwicklungen, S. 73; A. v. Mutius, Jura 1982, S. 28/38; ders., JuS 1977, 455/460; BVerfG NJW 1981, 1659/1660.

3) BVerwG BayVBl 1981, 309/311.

4) Vgl. oben V 4 c.

5) Entsprechend können durch den Planfeststellungsbeschluß Betroffene diesen nach der Rechtsprechung des BVerwG (E 48, 56/63) nur mit der Behauptung zu Fall bringen, eigene Belange seien nicht hinreichend berücksichtigt worden.

6) R. Steinberg, DVBl 1982, 13/17.

einer nicht zu rechtfertigenden Ausweitung der Klagebefugnis führen würde. Ähnlich der baurechtlichen Nachbarklage, wonach eine faktische Beeinträchtigung nur dann abgewehrt werden kann, wenn diese 'schwer und unerträglich' ist,¹⁾ müssen auch hier erhöhte Anforderungen an die Klagebefugnis gestellt werden. Zwar gilt auch hier, daß die Gemeinde rügen kann, die überörtliche Planungsentscheidung ließe in rechtsfehlerhafter Weise die gebotene Berücksichtigung der gemeindlichen Belange vermissen.²⁾ Jedoch ist zu definieren, welche Berücksichtigung der gemeindlichen Belange geboten ist. Damit hilft letztlich auch nicht der Hinweis, dies ergäbe sich weniger aus dem Prozeßrecht als aus dem materiellen Recht.³⁾ Geboten erscheint nämlich eine Berücksichtigung gemeindlicher Belange erst dann, wenn die Nichtberücksichtigung ihre Planungshoheit in qualifizierter Weise beeinträchtigen würde.⁴⁾ Dies dürfte dann nicht der Fall

1) Dazu R. Wahl, JuS 1984, 577/583f.

2) R. Steinberg, DVBl 1982, 13/18.

3) R. Steinberg (FN 2).

4) A.A. R. Steinberg (FN 2). Ob die Trassenentscheidung die gemeindliche Planungshoheit 'schwer und unerträglich' treffen muß oder ob sie 'unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art' auf sie haben muß, ist demgegenüber nicht bedeutsam. Denn diese Maßstäbe sind nicht praktikabel. Deshalb erscheint es sinnvoller, darauf abzustellen, ob die Nachbargemeinde im Vergleich zur Gemeinde, auf deren Gebiet die Trasse verläuft, erheblich stärker in ihren Planungsvorstellungen betroffen wird.

sein, wenn die Trassenentscheidung lediglich noch nicht in Bauleitplänen zum Ausdruck gekommene Planungsvorstellungen der Gemeinde nicht berücksichtigt. Andererseits ist die nötige Qualifizierung dann gegeben, wenn die Gemeinde geltend machen kann, die Trassenentscheidung habe ihre bereits in Bauleitplänen konkretisierten Planungsvorstellungen nicht berücksichtigt mit der Folge, daß eine Entwicklung ihres Gebietes nach ihren Vorstellungen praktisch unmöglich gemacht sei.

FÜNFTER HAUPTTEIL:

DARSTELLUNG DES PLANUNGSGEFLECHTS

I. EINLEITUNG

Die Bundesfernstraßenplanung vom Bedarfsplan bis zur Trassenentscheidung des Bundesministers für Verkehr ist ein System zeitlich und sachlich immer weiter konkretisierter Planungsstufen. Dieses System der gegenseitigen Abhängigkeit wird dabei besonders bei der Anpassung des Bedarfsplanes deutlich. Zum Planungssystem gehören aber auch die der Bedarfsplanung vorgelagerten exekutiven Planungsentscheidungen, auf die noch näher eingegangen werden muß. Abschließend wird dann auf die bei der Bundesfernstraßenplanung zum Ausdruck kommende gemeinsame Planung von Regierung und Parlament ein Blick zu richten sein.

II. ANPASSUNG DES BEDARFSPLANES

Ein innerer Widerspruch jeder Planung ist die Tatsache, daß sie einerseits verbindliche Daten setzen soll, andererseits aber auch offen für fortlaufende Korrekturen sein muß.¹⁾ Die Planung bedarf der ständi-

¹⁾ F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/304.

gen Erfolgskontrolle.¹⁾ Denn sie kann nur dann effektiv sein, wenn ständig überprüft wird, ob ihre Grundlagen und Zielsetzungen vor dem Hintergrund sich stetig ändernder Verhältnisse noch Bestand haben können.

Das Fernstraßenausbaugesetz ermöglicht drei Möglichkeiten für die Korrektur von Planaussagen. So bleiben nach § 3 FStrAbG einzelne Verbesserungsmaßnahmen von den Festsetzungen des Bedarfsplanes unberührt. Diese Maßnahmen dürfen auch ohne Festsetzung im Bedarfsplan verwirklicht werden, sind aber auf die Maßnahmen abzustimmen, die aufgrund des Bedarfsplanes ausgeführt werden sollen. Für den Budgetgesetzgeber besteht eine Abweichungsmöglichkeit nach § 6 FStrAbG. Davon soll jedoch nur bei unvorhergesehenem Verkehrsbedarf, insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur, Gebrauch gemacht werden. Das eigentliche Instrument der Korrektur ist die Anpassung des Bedarfsplanes durch ein Anpassungsgesetz. Dadurch soll der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes angepaßt werden (§ 4 S. 1 FStrAbG). Dies ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

1. Zuständigkeit

Bei der Anpassung des Bedarfsplanes sind die Zuständigkeiten zwischen dem Gesetzgeber und dem Bundes-

¹⁾ Vgl. M. Schröder, Planung, S. 93ff; F. Ossenbühl, Gutachten, B 93f.

minister für Verkehr geteilt. Der Bundesminister für Verkehr prüft nach Ablauf von fünf Jahren, ob der Bedarfsplan anzupassen ist (§ 4 S. 1 FStrAbG). Für den Fall, daß eine Anpassung erforderlich ist, erfolgt diese durch Gesetz (§ 4 S. 2 FStrAbG). Diese Zweiteilung der Kompetenzen war nicht von Anfang an beabsichtigt. Nach dem Entwurf der Bundesregierung zum Bedarfsplangesetz von 1971¹⁾ sollte nach § 4 FStrAbG der Bundesminister für Verkehr den Bedarfsplan anpassen und durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates nicht bedurfte, bestimmen, daß der geänderte Bedarfsplan an die Stelle der Anlage zu diesem Gesetz trete. Aber bereits der Beschluß des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen vom 12.3.1971²⁾ sah die heute geltende Fassung des § 4 FStrAbG vor. Begründet wurde dies damit, daß auf diese Weise die Mitwirkung des Deutschen Bundestages gewährleistet werde.³⁾ Für diese Ansicht streiten aber auch verfassungsrechtliche Gründe. Eine Anpassung des Bedarfsplanes ohne Beteiligung des Parlaments wäre ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs.2 GG). Wie bereits oben festgestellt wurde, ist die Festlegung der Zielsetzungen der Bundesfernstraßenplanung eine 'wesent-

1) Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 22.9.1970, BT Drs. VI, 1180, S.2.

2) Schriftlicher Bericht des Ausschusses über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 - Drs. VI/1180 - vom 12.3.1971, BT Drs. VI/1967, S. 4.

3) FN 2 , S. 2.

liche Entscheidung', die nicht der Exekutive überlassen bleiben darf. Nach der hier vertretenen Auffassung¹⁾ ist es aber verfassungsrechtlich nur geboten, daß der Gesetzgeber der Exekutive Planungsleit-sätze zur Verfügung stellt. Die Exekutive könnte dann in diesem Rahmen die Anpassung selbst vornehmen. Eine Anpassung durch Gesetz ist ebensowenig wie die erstmalige Aufstellung des Bedarfsplanes durch Gesetz erforderlich. Daß auch der Anpassung des Bedarfsplanes die grundrechtseffektuiierende und grundrechtsbeschränkende Komponente jeder Planung zu eigen ist, genügt für die Begründung des Parlamentsvorbehalts nicht. Die Unbestimmtheit der Festsetzungen läßt den Bedarfsplan nicht in hohem Maße grundrechtsrelevant erscheinen.²⁾

1) Dazu oben 1. Hauptteil, IV 2.

2) FN 1.

2. Begriff der Anpassung

a) Inhalt

Eine Definition des Begriffs 'Anpassung' läßt sich finden, wenn man von dem oben genannten Zweck der Anpassung ausgeht: Durch die Anpassung soll eine möglichst weitgehende Kongruenz zwischen den Planungsgrundlagen und der Lebenswirklichkeit erzielt werden. Diese Kongruenz läßt sich durch mehr oder weniger gewichtige Veränderungen der Grundaussagen der Planung herstellen. Die Plankorrektur läßt sich einmal durch die Korrektur der Daten, die in die Planung eingegangen sind, erreichen. Oder es werden das Planungsziel oder die Mittel zur Erreichung dieses Zieles geändert. M. Schröder¹⁾ nennt den ersten Fall 'Planfortschreibung', den zweiten 'Abweichung vom Ziel-Mittel-Konzept'. Einheitlichkeit besteht in der Terminologie nicht.²⁾ Man kann aber sinnvollerweise zwischen wesentlichen und unwesentlichen Abweichungen von den vorgegebenen Planungsgrundlagen unterscheiden. Unwesentliche Abweichung ist die Korrektur von Daten in dem Umfang, daß sie von der Planbilligung des Parlaments noch als umfaßt angesehen werden kann, so z.B. die Entscheidung, eine Bundesautobahn nur zweispurig anstelle vierspurig zu bauen. Wesentliche Abweichungen berühren aber die Grundlagen der Planung überhaupt, so z.B. die Entscheidung, statt des Neubaus von Bun-

1) M. Schröder, Planung, S. 94ff.

2) M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 202 versteht Planfortschreibung als Plankonkretisierung und nicht als Planabweichung.

desfernstraßen grundsätzlich nur noch den Ausbau voranzutreiben. Beide Möglichkeiten der Abweichung sind vom Begriff der 'Anpassung' umfaßt.

Aus dieser Unterscheidung der Abweichungsmöglichkeiten können aber entgegen der Ansicht Schröders¹⁾ keine Bedenken gegen die Durchführung der Anpassung in Form eines Gesetzes abgeleitet werden. Durch die bloße Datenkorrektur - so Schröder - werde der vom Parlament durch seine Billigung des Planes abgesteckte Ressourcenrahmen nicht oder nur unwesentlich überschritten. Mit einer Verabschiedung des Planes in Gesetzesform ließe sich dieses Ergebnis aber nicht bruchlos vereinbaren, da auch eine minimale Datenkorrektur Gesetzesänderung wäre. Die Gesetzesform bei Plänen sei aus diesem Grund daher wenig zweckmäßig.²⁾

Ob dieser Vorwurf grundsätzlich zutrifft, braucht hier nicht geklärt zu werden. Jedenfalls ist er für das Fernstraßenausbaugesetz nicht zutreffend. Denn auf eine notwendige Datenkorrektur kann jederzeit flexibel reagiert werden, da das Gesetz in seinem § 3 und § 6 unabhängig vom Bedarfsplan Maßnahmen zuläßt. Durch das Instrumentarium des Gesetzes wird die Datenkorrektur, die sich in der Tat als Grund für eine Anpassung darstellt und damit nur durch Gesetzesänderung erreicht werden kann, im Vorfeld der Anpassung vorgenommen, wenn dies auch nur unter eingeschränkten Voraussetzungen möglich ist. Ein Zweifel an der Sachgerechtigkeit der Gesetzesform kann aber bei dieser

1) M. Schröder, Planung, S. 94.

2) Vgl. auch M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 201.

Ausgestaltung des Gesetzes nicht auftreten. Hier zeigt es sich, daß die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Planung in Gesetzesform nicht pauschal bejaht oder verneint werden kann. Entscheidend ist immer die Ausgestaltung des Gesetzes im Einzelfall.

b) Grenzen der Plankorrektur

Da der Begriff der Anpassung sehr weit gefaßt ist, lassen sich eigentlich nur theoretische Fälle bilden, bei denen von einer Anpassung nicht mehr gesprochen werden kann. Eine Plankorrektur liegt dann nicht mehr vor, wenn die Bundesfernstraßenausbauplanung aufgehoben wird und damit ein Planstillstand eintritt. Dies wäre dann der Fall, wenn sich das 'Anpassungs'-Gesetz darauf beschränkte, den Entwicklungsstand festzustellen und gleichzeitig jeden weiteren zu verneinen.¹⁾ Ein solches Gesetz könnte nicht mehr als Anpassungsgesetz angesehen werden. Damit ist aber noch nicht über dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit entschieden. Hier stellt sich wiederum das bereits mehrfach erörterte Problem der Selbstbindung des Gesetzgebers. Die Frage lautet hier, ob der Anpassungsgesetzgeber über den Wortlaut des § 4 FStrABG hinausgehen und statt der Anpassung die Aufhebung der Bedarfsplanung vornehmen darf. Auch hier gelten

¹⁾ K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 174f.

die bereits geschilderten Ergebnisse.¹⁾ Da eine Selbstbindung des Gesetzgebers grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht möglich ist, darf der Gesetzgeber bei Erlaß des Gesetzes über die Anpassung hinausgehen, ohne durch den Wortlaut der Vorschrift des § 4 FStrAbG gehindert zu sein. Grenze ist allein die Verfassung. Auch die Tatsache, daß die Anpassung unter Beachtung des Raumordnungsgesetzes zu erfolgen hat, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung. Zwar folgt auch der engen Verflechtung zwischen Raumordnung und Landesplanung einerseits und der Fernstraßenausbauplanung andererseits, daß auch durch die Bedarfsplanung gleichzeitig raumordnungsrechtliche Grundsätze erfüllt werden.²⁾ Ein Planungsstillstand würde daher den Raumordnungsgrundsätzen entgegenstehen. Jedoch ist der Bedarfsplangesetzgeber an die Erfordernisse der Raumordnung nicht gebunden.³⁾ Eine Bindung erfolgt nur dann, wenn und soweit die Erfordernisse der Raumordnung Ausdruck einer Konkretisierung von Verfassungsgrundsätzen sind. Nur soweit dies vorliegt, darf kein Planungsstillstand eintreten. Allein unter Hinweis auf die Beachtung des Raumordnungsgesetzes läßt sich jedoch nicht die Unzulässigkeit eines Planungsstillstandes begründen.⁴⁾

1) Vgl. oben 2. Hauptteil, I 2 a.

2) K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 174f.

3) Vgl. oben 2. Hauptteil, I 2 a.

4) So aber offenbar K.-D. Becker (FN 2), S. 175.

c) Die Fünfjahresfrist des § 4 S. 1 FStrAbG

Der Bundesminister für Verkehr prüft nach Ablauf von fünf Jahren die Erforderlichkeit der Anpassung des Bedarfsplanes. Das Gesetz geht davon aus, daß sich innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren regelmäßig die Verkehrsentwicklungen so verändern können, daß eine Anpassung sinnvoll und notwendig erscheint. Gleichzeitig ist mit diesem Zeitraum auch eine Übereinstimmung mit den Fünfjahresplänen zu beobachten. Denn zusammen mit jedem Anpassungsgesetz wird auch ein neuer Fünfjahresplan aufgestellt. Diese zeitliche Kongruenz ist im Hinblick auf die Tatsache, daß die Fünfjahrespläne der Verwirklichung des Bedarfsplanes dienen, notwendig. Ein Fünfjahresplan, der noch veraltete Daten enthält und den angepaßten Bedarfsplan nicht berücksichtigt, ist ein untaugliches Instrument der Verkehrsplanung.

Die Verabschiedung des Bedarfsplanes in Gesetzesform führt auch hier wiederum zu einer Besonderheit. Die Regelung über den Anpassungszeitraum von fünf Jahren hat unterschiedliche Bedeutung, je nachdem ob der Bundesminister für Verkehr oder der Gesetzgeber angesprochen ist. § 4 S. 1 FStrAbG begründet für den Bundesverkehrsminister eine strikte Bindung. Er hat nach Ablauf von 5 Jahren eine Prüfungspflicht. Jedoch darf man § 4 S. 1 FStrAbG nicht so verstehen, daß eine Prüfung vor Ablauf von 5 Jahren ausgeschlossen ist. Das wäre mit dem Wesen der Planung, die auf ständige Weiterentwicklung angelegt ist, nicht vereinbar. Der Bundesminister für Verkehr darf vielmehr jederzeit die

Möglichkeit einer Anpassung prüfen, spätestens jedoch nach Ablauf von fünf Jahren.¹⁾ Dementsprechend hat der Bundesminister für Verkehr die zweite Überprüfung des Bedarfsplanes nicht erst fünf Jahre nach der ersten Überprüfung, sondern bereits im Jahre 1979, also vier Jahre nach der ersten Überprüfung, vorgenommen.²⁾ Der Gesetzgeber selbst ist an den Fünfjahreszeitraum nicht gebunden. Dies folgt einmal aus dem Wortlaut des § 4 FStrAbG, wonach eben nur dem Bundesminister für Verkehr eine Überprüfungspflicht nach Ablauf von fünf Jahren obliegt. Selbst wenn man die Fünfjahresfrist auch auf die Anpassung selbst anwenden wollte, steht dem die fehlende Selbstbindung des Gesetzgebers entgegen.³⁾ Das Parlament könnte daher, auch wenn sich eine Anpassungsnotwendigkeit ergibt, grundsätzlich die Anpassung mit der Begründung ablehnen, es sehe keinen Grund dafür.

Dies ist jedoch nur eine rein theoretische Möglichkeit. Die politischen Konstellationen im Parlament verhindern dies ebenso wie das fachliche Übergewicht der Exekutive. Praktisch wird das Parlament damit den Anpassungsvorschlag des Bundesverkehrsministers durch Gesetz bestätigen.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß die Fünfjahresfrist des § 4 FStrAbG nur für den Bundesminister für Verkehr gilt und auch nur die äußerste zeitliche Grenze für eine Überprüfung des Bedarfsplanes darstellt.

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/450.

2) FN 1, S. 443.

3) Vgl. oben b.

3. Gründe für die Anpassung

a) Änderung der Verkehrsentwicklung

Die Anpassung kann einmal aus Gründen der Änderung der Verkehrsentwicklung erfolgen. Dabei muß sowohl die in den letzten Jahren beobachtete wie die zu erwartende Verkehrsentwicklung berücksichtigt werden.¹⁾ Die Änderung der Verkehrsentwicklung hatte ihre Gründe vor allem in einem Rückgang der Entwicklung wesentlicher Strukturdaten (z.B. Bevölkerungszahl), in dem gesteigerten Umweltbewußtsein der Bevölkerung und der zurückhaltenden Einschätzung der langfristigen Leistungskraft des Staates.²⁾

b) Mit dem Bedarfsplan nicht abgestimmte Maßnahmen

Gründe für die Anpassung sind aber auch eine größere Zahl von Ausnahmeregelungen nach § 3 bzw. § 6 FStrAbG, die zu wesentlichen Änderungen der Verkehrsstruktur führten. Diese Gründe lagen besonders beim Anpassungsgesetz von 1980³⁾ vor. Eine größere Anzahl insbesondere von Einzelfallmaßnahmen nach § 6 FStrAbG kann dazu führen, daß die Festsetzungen des Bedarfsplanes

1) Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985, BT Drs. VI, 1180, S. 5.

2) Vgl. dazu i.e. oben 1. Hauptteil, I 4; insg. auch H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

3) Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen vom 26.8.1980, BGBl I, 1615.

ihre leitsetzende Funktion nicht mehr erfüllen können. Der Bedarfsplan muß diese Maßnahmen in seiner Konzeption berücksichtigen und einbinden. Dies gilt besonders für Maßnahmen nach § 6 FStrAbG, nicht so sehr für Verbesserungsmaßnahmen nach § 3 FStrAbG. Denn dies sind nur Maßnahmen von geringer örtlicher Bedeutung und als solche nicht Gegenstand des Bedarfsplanes.¹⁾ Sie können aber Festsetzungen des Bedarfsplanes beeinflussen. Daher schreibt § 3 HS 2 FStrAbG vor, daß die Verbesserungsmaßnahmen auf die Maßnahmen abzustimmen sind, die aufgrund des Bedarfsplanes ausgeführt werden sollen. Umgekehrt bedeutet dies, daß auch der Bedarfsplan diese Maßnahmen zu berücksichtigen hat.

Besondere Beachtung durch den Bedarfsplan verdienen aber Maßnahmen nach § 6 FStrAbG. Sie dürfen nämlich den Festsetzungen des Bedarfsplanes widersprechen und begründen daher in gesteigerter Weise das Bedürfnis nach einer Anpassung. Denn es liegt eine Diskrepanz zwischen den im Bedarfsplan vorgesehenen Maßnahmen und den realisierungsfähigen Straßenbauvorhaben vor. Damit führen § 4 und § 6 FStrAbG auf unterschiedlichen Wegen zu einer Anpassung des Bedarfsplanes. Nach § 4 FStrAbG wird der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung angepaßt. Erst dann werden die finanziellen Mittel bereitgestellt. Genau umgekehrt verfährt das Gesetz in § 6 FStrAbG: Aus Gründen eines unvorhergesehenen Verkehrsbedarfs werden Mittel bereitgestellt. Anschließend muß aber der Bedarfsplan, soll er seine Funktion für den Ausbau der Bundesfernstraßen nicht

¹⁾ Vgl. dazu oben 1. Hauptteil, III 2.

verlieren, angepaßt werden.

c) Finanzielle Gesichtspunkte

Fraglich ist, ob neben Gründen der Verkehrsstruktur auch andere Gründe eine Rolle spielen dürfen. Zu denken ist an finanzielle Gesichtspunkte. Denn damit wäre es möglich, eine Einschränkung (dies ist allein der praktische Fall) der Bundesfernstraßenplanung mit der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte zu begründen.

Die Formulierung im Straßenbaubericht 1980¹⁾ scheint dies naheulegen, wenn davon die Rede ist, daß veränderte Rahmenbedingungen (u.a. Finanzplanung und Preissteigerungen) eine Anpassung der Ausbau- und Neubaupläne erforderten. Auch der Bericht des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen zum Gesetzentwurf von 1976²⁾ spricht davon, daß der überarbeitete Bedarfsplan im Vergleich zum alten Plan eine wesentliche Reduzierung der Bauziele zum Inhalt habe, die u.a. auch durch die eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten des Bundeshaushalts verursacht worden seien.

Auch in der Literatur scheint die Abhängigkeit von finanziellen Gegebenheiten als Grund für die Anpassung

1) BT Drs. 9/812, S. 4.

2) Bericht und Antrag des Ausschusses vom 28.4.1976 zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 - FStrAb-ÄndG - Drucksache 7/4584, BT Drs. 7/5090, S. 2.

sung angenommen zu werden. So wird vom Anlegen strengerer ökonomischer Maßstäbe gesprochen,¹⁾ die eine Anpassung erforderlich machten.

Demgegenüber muß klar festgestellt werden, daß die Bedarfsfeststellung ohne jede Berücksichtigung finanzieller Gründe zu erfolgen hat. Ob die festgestellten Maßnahmen realisierungsfähig sind, hat mit der Bedarfsfeststellung nichts zu tun. Dies folgt einmal aus dem Begriff 'Bedarfsfeststellung'. Dieser bedeutet in diesem Zusammenhang nichts anderes als die Feststellung der in der Bundesrepublik Deutschland benötigten Bundesfernstraßen. Die Frage, ob der festgestellte Bedarf auch realisierungsfähig ist, ist die Frage nach der Verwirklichung des einmal festgestellten Bedarfs. Feststellung und Verwirklichung des Bedarfs sind aber zu trennen. Der Bedarfsplan ist weder ein Finanzierungs- noch ein Bauprogramm.

Auch aus § 2 FStrAbG, wonach der Ausbau der Bundesfernstraßen nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt, ergibt sich nichts Gegenteiliges. Denn diese Bestimmung betrifft nicht die Ermittlung, sondern bereits die Verwirklichung des festgestellten Bedarfs. Daß hierbei ökonomische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind, liegt auf der Hand. Jede Planung muß durch das 'Nadelöhr' der Finanzplanung gehen. Im übrigen läßt sich § 2 FStrAbG auch als Begründung dafür heranziehen, daß eine Anpassung des Bedarfsplanes wegen geänderter finanzieller Verhältnisse nicht erfolgen kann. Würden nämlich bereits bei der Aufstellung des Bedarfsplanes finanzielle Gesichtspunkte berücksichtigt, der Umfang des Bedarfes somit abhängig von den zur Verfügung stehenden Finanz-

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443.

mitteln gemacht, hätte die Regelung, daß der Ausbau nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt, keinen rechten Sinn. Denn ist der Bedarf bereits finanzabhängig festgestellt, darf die Finanzierung des Ausbaues keine Schwierigkeiten machen.

Zudem würde das gesamte Planungssystem des Fernstraßenausbaugesetzes entwertet. Denn würde der Bedarf unter ökonomischen Gesichtspunkten festgestellt, verlören die dem Bedarfsplan nachfolgenden Fünfjahrespläne ihre Bedeutung. Denn eine zeitliche und finanzielle Konkretisierung der Planung, wie sie die Fünfjahrespläne vornehmen, ist nicht erforderlich. Diese Funktion können dann die Straßenbaupläne übernehmen.

Von einer Trennung zwischen Bedarfsfeststellung und Realisierung ging auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf von 1971 aus.¹⁾ Das Gesetz sollte ihrer Auffassung nach keine Aussagen darüber treffen, in welcher Zeit der Bedarf zu erfüllen ist und welche Mittel dafür anzusetzen sind.

Die Trennung der Bedarfsplanfeststellung von der Finanzierungsmöglichkeit führt dazu, daß große Teile des

1) Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 durch die Bundesregierung, BT Drs. VI/1180, S. 7.

Bedarfsplanes - wie auch der Bundesrat festgestellt hat¹⁾ - nicht verwirklicht werden können. Dies ist aber die Konsequenz des vom Gesetzgeber gewählten Planungssystems.

Andererseits ist zu beachten, daß die finanziellen Rahmenbedingungen zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar in die Bedarfsfeststellung Eingang finden können. So kann das geringere Bevölkerungswachstum verbunden mit der Prognose geringerer Steuereinnahmen dazu führen, daß hieraus Rückschlüsse auf die Verkehrsentwicklung und die Verkehrsnachfrage gezogen werden können.²⁾

4. Folgen der Anpassung des Bedarfsplanes

Die Folgen der Anpassung des Bedarfsplanes gegenüber dem Fünfjahresplan und den Straßenbauplänen bestimmen sich nach den oben geschilderten rechtlichen und faktischen Abhängigkeiten der verschiedenen Planungsebenen.

1) Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 durch die Bundesregierung, BT Drs. VI/1180, S. 6.

2) So auch K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 172.

- a) Für den Fünfjahresplan bedeutet dies:
Die Anpassung des Bedarfsplanes führt zu einer Verpflichtung der Anpassung auch des Fünfjahresplanes. Im Regelfall fällt die Anpassung des Bedarfsplanes und die Aufstellung eines neuen Fünfjahresplanes zeitlich zusammen, so daß eine Kongruenz der Planungsziele gewährleistet werden kann. Für den Fall einer vorzeitigen Anpassung folgt sowohl aus § 5 Abs. 1 S. 1 FStrAbG als auch unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG die Verpflichtung zur Abstimmung des Fünfjahresplanes mit dem Bedarfsplan. Der Exekutivplan darf zu keiner Zeit der Legislativplanung entgegenstehen.
- b) Beim Straßenbauplan als Planung in Gesetzesform sind die sich aus der Anwendung des lex-posterior-Grundsatzes ergebenden Folgerungen zu beachten.¹⁾ Der Bedarfsplan als lex posterior hat Vorrang vor dem Straßenbauplan als lex prior. Widersprechende Festsetzungen des Straßenbauplanes haben keine Wirkung mehr. Ein neuer Straßenbauplan kann aber seinerseits als lex posterior gegenüber dem Bedarfsplan von dessen Festsetzungen abweichen, denn ein Grundsatz der Selbstbindung des Gesetzgebers ist nicht anzuerkennen.²⁾
- c) Im Hinblick auf den einzelnen Bürger oder die einzelne Gemeinde stellt sich bei der Anpassung des Bedarfsplanes die Frage nach der Plangewähr-

1) Dazu 2. Hauptteil, II 1 c.

2) Dazu 2. Hauptteil, I 2 a.

leistung. Denn es ist denkbar, daß Bürger und Gemeinden mit Rücksicht auf die Festsetzungen des Bedarfsplanes Dispositionen getroffen haben. Besonders deutlich wird dies bei Festsetzungen im Bedarfsplan, die den Ausbau der Bundesfernstraßen betreffen. Denn dort ist das Gemeindegebiet, durch das die ausgebaute Bundesfernstraße führen soll, flächenscharf bestimmt.¹⁾ Die betroffene Gemeinde kann im Hinblick darauf, daß der Ausbau der ihr Gebiet berührenden Bundesfernstraße mit erster Dringlichkeitsstufe im Bedarfsplan festgesetzt war, bereits ihre gesamte Bauleitplanung an zu erwartenden Ausbau ausgerichtet haben. Aber auch Private könnten im Vertrauen auf den bevorstehenden Ausbau bereits Investitionen getätigt haben, z.B. durch Firmenniederlassungen.

Wird nun im angepaßten Bedarfsplan der Ausbau der Bundesfernstraße aus der ersten Dringlichkeitsstufe genommen und lediglich als möglicher weiterer Bedarf eingestuft oder ganz gestrichen, so stellt sich hier das Problem des Ausgleichs enttäuschten Vertrauens. Es geht um das Spannungsverhältnis zwischen den Erfordernissen der Wahrung ausreichender planerischer Flexibilität und dem entgegenstehenden Interesse am Schutz bereits getroffener Dispositionen.²⁾ Ein Vertrauensschutz bei Änderung staatlicher Planung kann erst dann eintreten, wenn das Risiko der Planänderung nicht

1) Dazu 2. Hauptteil, I 2 b bb.

2) F. Ossenbühl, JuS 1975, 545/546; Chr. Degenhart, DVBl 1980, 660; vgl. auch P. Badura, FS für Hans Huber, S. 15/20.

dem disponierenden Privaten oder der disponierenden Gemeinde, sondern der planenden öffentlichen Gewalt aufzubürden ist.¹⁾ Einen allgemeinen Anspruch auf Plangewährleistung gibt es nicht.²⁾ Unter 'Plangewährleistung' versteht man eine Zusammenfassung verschiedener Anspruchsvarianten und Gewährleistungsinstrumente.³⁾ Er umfaßt, nach Anspruchsinhalten abgegrenzt, die Frage nach dem Anspruch auf Planfortbestand⁴⁾, auf Planbefolgung, auf Übergangsregelungen und Anpassungshilfen und auf Entschädigung.⁵⁾ Auch die Begründung dieser Ansprüche ist unterschiedlich. Im vorliegenden Zusammenhang ließen sie sich allenfalls auf Art. 14 GG oder auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes stützen.⁶⁾

Ein Anspruch auf Planfortbestand ist grundsätzlich nicht möglich, denn dies würde zu einem planerischen

-
- 1) P. Badura, Eigentum, S. 651/681f; H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rdnr. 26.
 - 2) P. Badura (FN 1), S. 682; N. Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 435f; F. Ossenbühl, Gutachten, B. 197.
 - 3) F. Ossenbühl (FN 2).
 - 4) Das ist nicht unbestritten. Einige Stimmen in der Literatur wollen den Anspruch auf Fortbestand aus dem Plangewährleistungsanspruch herausnehmen, vgl. A. Hufnagel, BayVBl 1980, 166/167, m.w.N.; wie hier H. Maurer (FN 1), Rdnr. 28; F. Ossenbühl (FN 2), B 197f.
 - 5) H. Maurer (FN 1), Rdnr. 28ff.
 - 6) Zu den übrigen Begründungen (Anspruch aus öffentlich-rechtlichem Vertrag und aus dem Gesichtspunkt der Amtshaftung) vgl. W.-R. Schenke, AöR 101 (1976), 337/342ff; A. Hufnagel, BayVBl 1980, 166/168ff.

Immobilismus führen.¹⁾ Nur in extremen Ausnahmefällen könnte eine andere Entscheidung geboten sein.²⁾ Die Frage nach dem Planfortbestand stellt sich jedoch hier nicht, da es nicht um ein planwidriges Verhalten der Verwaltung,³⁾ sondern um die Änderung des Planes durch den Gesetzgeber geht. Damit verbleiben nur die Ansprüche auf Anpassungshilfen bzw. auf Übergangsregelungen und auf Entschädigung.

Bei der Anpassung des Bedarfsplanes und der damit verbundenen dispositionsentwertenden Festsetzungen kann sich der einzelne Bürger nicht auf eine Verletzung des Art. 14 GG berufen. Da Art. 14 GG nicht das gesamte Vermögen schützt,⁴⁾ müßten konkrete Vermögensrechte berührt sein.⁵⁾

hier kommt der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb in Betracht.⁶⁾ Jedoch ist zu bedenken, daß bloße Gewinnchancen nicht vom Eigentumsschutz umfaßt

1) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16, Rdnr. 28; A. Hufnagel, BayVBl 1980, S. 166/167.

2) F. Ossenbühl, Gutachten, B 197f.

3) H. Maurer (FN 1), Rdnr. 29.

4) D.Chr. Dicke in: I. v.Münnch, GG I, Art. 14, Rdnr. 16.

5) H.-J. Papier, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 183.

6) D.Chr. Dicke (FN 4), Rdnr. 14.

werden.¹⁾ Hier besteht der Schaden darin, daß die mit dem ursprünglichen Bedarfsplan verbundene Hoffnung auf einen Vermögensvorteil enttäuscht wurde. Der Schaden liegt aber nicht in der Hingabe oder dem Entzug von Vermögensrechten, sondern im Nichteintritt eines erwarteten Vermögensvorteils.

Auch aus dem Vertrauensprinzip²⁾ kann kein Anspruch auf Anpassungshilfe bzw. Übergangsregelung oder auf Entschädigung abgeleitet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit der Rückwirkung von Gesetzen.³⁾ Die Anpassung des Bedarfsplanes ist vergleichbar mit der sog. unechten Rückwirkung von Gesetzen,⁴⁾ da hier auf noch nicht abgewinkelte Sachverhalte für die Zukunft eingewirkt wird.⁵⁾ Eine unechte Rückwirkung ist aber dann zulässig, wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls für sie sprechen.⁶⁾ Dies macht eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an entschädigungsloser Planänderung

1) D.Chr. Dicke in: I. v.Münch, GG I, Art. 14, Rdnr. 15.

2) Vgl. dazu näher oben 2. Hauptteil, I 2 b.

3) Vgl. dazu m.w.N. oben 2. Hauptteil, I 2 b.

4) Dazu H.-J. Papier, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 180; W.-R. Schenke, AöR 101 (1976), S. 337/364; ders. WiVerw 1977, 18/32.

5) F.E. Schnapp in: I. v.Münch, GG I, Art. 20, Rdnr. 27; insgesamt auch H. Bauer, JuS 1984, 241ff.

6) A. Hufnagel, BayVBl 1980, 166/170 m.w.N.

und dem Vertrauensinteresse des Bürgers erforderlich. Bei dieser Abwägung sind verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Einmal ist auf die Rechtsform der Planung abzustellen.¹⁾ Dem Bedarfsplan als Anlage zum Gesetz fehlt die z.B. einem Verwaltungsakt zukommende Individualisierung und Konkretisierung. Dies spricht gegen einen Vertrauensschutz des Bürgers. Bedeutsam ist auch die Intention der die Vertrauensposition begründenden Planung.²⁾ Die Bedarfsplanung will Investitionen nicht beeinflussen. Sie stellt eher einen indikativen als einen influenzierenden Plan dar. Außerdem ist zu beachten, daß die Bedarfsplanung auch von Gesetzes wegen einer regelmäßigen Anpassung (§ 4 FStrAbG) und Abänderung (§§ 3, 6 FStrAbG) unterliegt, so daß der einzelne Bürger mit einer Änderung des Planes rechnen muß. Zudem entfaltet der Bedarfsplan in Gesetzesform keine individuellen Rechtswirkungen,³⁾ er ist als Organgesetz zu qualifizieren.⁴⁾

1) W.-R. Schenke, AÖR 101 (1976), S. 337/366; zum Vertrauensschutz bei Rechtsnormen vgl. RGZ 139, 177; BGHZ 45, 83; BVerfGE 30, 250; 393.

2) W.-R. Schenke (FN 1).

3) Vgl. oben 2. Hauptteil, I 2 b.

4) Dazu oben 1. Hauptteil, IV 1 b.

Außerdem hängt die Verwirklichung des Ausbaues nach § 1 FStrAbG von der Bereitstellung der entsprechenden Mittel ab. Auch dies kann keinen Ausgleichsanspruch für enttäuschtes Vertrauen begründen. Das gleiche gilt auch für einen Plangewährleistungsanspruch einer Gemeinde gegen den Staat. Aus den oben genannten Gründen sind schutzwürdiges Vertrauen begründende Dispositionen durch die Gemeinden nicht möglich. Sie haben das Risiko der Entwertung ihrer Dispositionen selbst zu tragen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß der Gesetzgeber den Bedarfsplan anpassen kann, ohne schutzwürdiges Vertrauen einzelner Bürger oder Gemeinden berücksichtigen zu müssen.¹⁾

III. DER BEDARFSPLANUNG VORGELAGERTE, EXEKUTIVE PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

1. Inhalt und Entwicklung

Die Bedarfsplanung für die Bundesfernstraßen ist in eine übergreifende, gouvernementale Bundesverkehrsplanung eingebunden.²⁾ Die Bundesverkehrswege umfassen das Schienennetz der Deutschen Bundesbahn, die

1) I.E. ebenso K.-D. Becker, Bundesfernstraßenplanung, S. 176.

2) Straßenbaubericht 1977, BT Drs. 8/2017, S. 5; F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/302.

Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen und den Flugverkehr.¹⁾ Aufgabe der umfassenden Verkehrswegeplanung ist es, ein Programm für den Ausbau der Verkehrswege zu erstellen, wobei der Ausbau unter möglichst effektiver Ausnutzung der dafür zur Verfügung stehenden Mittel erfolgen soll.²⁾ Die Bundesverkehrswegeplanung ist ein Investitionsprogramm und gibt für den entsprechenden Zeitraum das Investitionsvolumen an. Die Notwendigkeit der Koordination von Verkehrsplanungen bestand schon in den fünfziger Jahren. Dies ergab sich aus der sich ausweitenden Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf der einen und finanziellen Problemen auf der anderen Seite.³⁾ Die Entwicklung begann im kommunalen Bereich und führte über die Schaffung von Generalverkehrsplänen auf der Regional- und Länderebene zu einer Bundesverkehrswegeplanung.⁴⁾ Im Jahre 1973 wurde dann von der Bundesregierung der Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe vorgelegt.⁵⁾

1) H.J. Huber, StrA 1980, 1.

2) Integrierte Verkehrsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 9.

3) B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 259.

4) Zur Entwicklung näher die in FN 3 Genannten, S. 259f; H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309.

5) Vom 3.10.1973, BT Drs. 7/1045.

Ziele der Bundesverkehrswegeplanung waren¹⁾

- die Sicherung des Freiheitsraumes für den einzelnen
- die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verkehrssystems
- die qualitative Verbesserung der Verkehrsleistungen
- die Hebung der Verkehrssicherheit
- die Erhaltung und Verbesserung einer lebensfreundlichen Umwelt und Gesundheitsschutz
- die Berücksichtigung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Stadtentwicklung
- die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums
- die Berücksichtigung internationaler Verflechtungen.

Der Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe erstreckte sich in seinen wesentlichen Aussagen auf einen Zeitraum von 1976 bis 1985. Es wurde ein Investitionsvolumen von 120,1 Mrd. DM angestrebt; dabei entfielen 61 %

1) Vgl. i.e. Integrierte Verkehrsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland: Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 9/11; G. Aberle, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 61/62f; H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309; B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 259/260.

(= 64,6 Mrd. DM) auf den Bundesfernstraßenbau.¹⁾

Da der Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe sowohl mittelfristige Bauprogramme als auch langfristige Planungen enthielt,²⁾ war bei Änderung der Rahmenbedingungen eine Fortschreibung angezeigt. Diese erfolgte 1976 mit dem 'Koordinierten Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985' (KIP).³⁾ Infolge der Energiekrise des Jahres 1973 mußten die Prognosen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum revidiert werden. Das geringere Wachstum hatte Einfluß auf Finanzen und Verkehrsentwicklung. Hinzu kam eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung.⁴⁾ Diese Gründe veranlaßten den Bundesminister für Verkehr, die im Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe ohnehin vorgesehene Fortschreibung so schnell wie möglich in Gang zu setzen.⁵⁾ Das Bundeskabinett legte dann am 9.3. 1977 das Investitionsprogramm vor. Für den Bundesfernstraßenbau enthielt es folgende Leitlinien:⁶⁾

1) H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309f.

2) B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 259/260.

3) Koordiniertes Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahr 1985, Bonn 1977.

4) H.J. Huber/A. Dietrich (FN 1), S. 309/310;
B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber (FN 2), S. 260f.

5) B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber (FN 2), S. 261.

6) Straßenbaubericht 1977, BT Drs. 8/2017, S. 5;
Straßenbaubericht 1978, BT Drs. 8/3116, S. 3;
B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber (FN 2),
S. 262.

- Erhaltung der Substanz des vorhandenen Netzes
- Abbau von Unfallschwerpunkten und Engpässen
- Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen
- Förderung strukturschwacher Gebiete, insbesondere des Zonenrandgebietes.

Der Investitionsansatz für den Bundesfernstraßenbau umfaßte dabei für die Jahre 1976 bis 1985 59 Mrd DM,¹⁾ das sind 53,2 % des Gesamtinvestitionsvolumens.²⁾

Mit Beschluß vom 7.11.1979 verabschiedete das Bundeskabinett den 'Bundesverkehrswegeplan '80'.³⁾ Er ist die zweite Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans 1. Stufe und enthält unter Berücksichtigung der finanzpolitischen Möglichkeiten Maßnahmen bis für die Zeit nach 1990.⁴⁾ Er enthält für den Bundesfernstraßenbau ein Investitionsvolumen von 63,4 Mrd. DM, das sind 42 % des Gesamtinvestitionsvolumens. Bemerkenswert ist, daß die Investitionen für den Bundesfernstraßenbau, gemessen am Gesamtinvesti-

1) H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309/313;
B. Arnold/E. Gleissner/H.J. Huber, Int. Verkehrswesen 26 (1974), S. 259/266.

2) H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309/312.

3) Bundesminister für Verkehr, Bundesverkehrswegeplan '80, Bonn, Nov. 1979.

4) Straßenbaubericht 1979, BT Drs. 8/4129, S. 3.

tionsvolumen ständig zurückgehen, während die Investitionen für die Deutsche Bundesbahn jetzt wieder steigen.¹⁾

Das Programm berücksichtigt energiepolitische Entwicklungen, insbesondere durch Ausbau der Schienenverkehrskapazitäten im Fernverkehr und durch Förderung des schienengebundenen Nahverkehrs in den Verdichtungsräumen. Der Umwelt- und Landschaftsschutz ist eine weitere Zielsetzung, ebenso die Hebung der Verkehrssicherheit und die Verbesserung der kommunalen Verhältnisse.²⁾ Besonders für den Bundesfernstraßenbau bedeutet dies, daß sich die Investitionsstruktur im Hinblick auf qualitätsverbessernde Investitionen anstelle von Kilometerleistungen wandeln sollte.³⁾

2. Verbindung zur Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz

Die Verbindung der Bundesverkehrswegeplanung zur Bedarfsplanung ist denkbar eng. So enthält der Bundes-

1) 34,9 % nach dem Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe, 16,4 % nach dem KIP und 29,1 % nach dem Bundesverkehrswegeplan '80; vgl. H.J. Huber/A. Dietrich, StrA 1977, 309; Straßenbaubericht 1979, BT Drs. 8/4129, S. 3.

2) Vgl. insgesamt Straßenbaubericht 1979 (FN 1).

3) Straßenbaubericht 1979 (FN 1), S. 5; insgesamt zum Bundesverkehrswegeplan '80 Chr. Woelker/E. Gleissner/H.J. Huber, Int. Verkehrswesen 32 (1980), S. 77ff; H.J. Huber, StrA 1980, 1ff; H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/443f; Kurzberichte StrA 1979, 535f.

verkehrswegeplan '80 die Eckdaten für den Bedarfsplan. Der Bedarfsplan ist integrierter Bestandteil dieses Programms.¹⁾

Der Teil des Bundesverkehrswegeplanes, der die Bundesfernstraßenplanung enthielt, war zugleich Entwurf des neuen Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen, der dann gesetzlich festgelegt wurde.²⁾ Zwar ist der Bedarfsplan als Gesetz der Bundesverkehrswegeplanung als exekutiver Planung sachlich übergeordnet. Jedoch ist zu bedenken, daß sich der Inhalt des Bedarfsplanes grundsätzlich nach dieser Exekutivplanung richtet.³⁾

IV. GEMEINSAME PLANUNG VON REGIERUNG UND PARLAMENT

Nach F. Ossenbühl belegt der Wechsel in den Entscheidungsformen und den Kompetenzen bei der Ausbauplanung eindrucksvoll die These von der Planung als 'kombinierter Gewalt'.⁴⁾ In der Tat vollzieht sich der Wechsel der Kompetenzen in beeindruckender Regelmäßigkeit. Der umfassende exekutive Bundesverkehrswegeplanung folgt der legislative Bedarfsplan. Daran

1) H. Thul/B. Sandkaulen, StrA 1980, 442/444.

2) Im Gesetz vom 26.8.1980, BGBl I, 1615; vgl. auch H.J. Huber, StrA 1980, 1.

3) F. Ossenbühl, Ausbauplanung, S. 297/302.

4) F. Ossenbühl (FN 3), S. 303.

knüpft der Fünfjahresplan an, den der Bundesminister für Verkehr aufstellt. Die nächste Stufe ist der Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushaltsplan, der durch Gesetz festgestellt wird. Nun folgt - wenn auch außerhalb des Bereichs der Ausbauplanung - die Trassenentscheidung des Bundesministers für Verkehr nach § 16 FStrG und daran anschließend der Planfeststellungsbeschluß nach §§ 17ff FStrG.

Bevor zu der oben genannten These Stellung genommen werden kann, soll kurz auf den Begriff der 'Planung als kombinierte Gewalt' eingegangen werden.

Das Thema 'Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament'¹⁾ hat die Literatur in den letzten beiden Jahrzehnten immer wieder beschäftigt.²⁾ Es ging im Grunde um zwei Fragen. Einmal, ob 'Planung' eine 'vierte' Gewalt im parlamentarischen Regierungssystem darstellt. Dies wurde in aller Regel abgelehnt.³⁾ Planung sei deshalb keine eigenständige Gewalt, da sie nur eine besondere Art der Kompetenzausübung sei und einer entsprechenden

1) So der Titel der Dissertation von D. Frank.

2) Die Rechtsprechung mußte sich mit diesem Problem nur selten befassen (vgl. neuestens BayVGH BayVBl 1983, 723ff), da eine individuelle Rechtsbetroffenheit des Einzelnen regelmäßig ausscheidet und eine Streitigkeit zwischen Parlament und Regierung infolge der für den Parteienstaat kennzeichnenden engen Verbindung durch 'interne' Konfliktregelungsmechanismen verhindert wird (vgl. K. Stern, Staatsrecht II, S. 719/724).

3) Vgl. nur K. Stern, Staatsrecht II, S. 703 bei FN 14.

vierten Gewalt auch ein entsprechendes viertes Organ zugeordnet sein müßte.¹⁾ Dann stellte sich die weitere Frage, welcher Gewalt die Planungskompetenz zuzuordnen sei. Da die Judikative von vornherein ausschied, ging es darum, ob dem Parlament oder der Exekutive oder beiden Gewalten gemeinsam die Planung funktionell zuzuordnen sei.²⁾ Hier werden zwei Gegenpositionen vertreten, die sich im einzelnen aber doch annähern. So wird einmal behauptet, Planung sei eine 'genuin exekutive Tätigkeit',³⁾ der Regierung komme die Prärogative in der Planung zu. Diese Auffassung hat Th. Würtenberger überzeugend widerlegt,⁴⁾ insbesondere mit dem Hinweis, daß die ohnehin starke Stellung der Regierung nicht noch weiter gestärkt werden dürfe.⁵⁾

1) So explizit F. Ossenbühl, Gutachten, B 62.

2) Dies war Gegenstand vieler Untersuchungen; aus neuerer Zeit vgl. F. Ossenbühl, Gutachten; B. Dobiey, Die politische Planung; D. Frank, Politische Planung; M. Siegmund, Planungskompetenzen; Chr. Brünner, Politische Planung; W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung; S. Magiera, Parlament; Th. Würtenberger, Politische Planung.

3) Nachweise bei F. Ossenbühl, Gutachten, B 63 bei FN 34; K. Stern, Staatsrecht II, S. 717 bei FN 79; so auch F. Klein in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 2.

4) Th. Würtenberger (FN 2), S. 217ff (insb. S. 221ff).

5) Th. Würtenberger (FN 2), S. 232ff.

Während die Auffassungen, die die Planung dem ausschließlichen Kompetenzbereich der Regierung zuordnen wollen, teilweise auch ausdrücklich eine Beteiligung des Parlaments befürworten,¹⁾ geht es einer anderen Meinung um eine verfassungsrechtlich abgesicherte Beteiligung des Parlaments an der Planung.²⁾ Anliegen dieser Auffassung ist es nicht, die Planung zur 'genuin legislativen Tätigkeit' zu erheben,³⁾ sondern lediglich die Beteiligung des Parlaments an der Planung zu gewährleisten. Daß das Parlament zu beteiligen ist, ist innerhalb dieser Meinung unbestritten. Auseinander gehen nur die Begründungen.⁴⁾ Der Diskussion unterliegt auch Form und Ausmaß der parlamentarischen Beteiligung.⁵⁾

In diesem Zusammenhang wurde die eingangs erwähnte Formulierung von der Planung als 'kombinierter Gewalt' gebraucht. Damit soll klargestellt werden, daß die Staatsleitung - die politische Planung stellt einen staatsleitenden Akt dar⁶⁾ - Regierung und Par-

1) Nachweise bei F. Ossenbühl, Gutachten B 65f.

2) F. Ossenbühl (FN 1), B 65f.

3) A.A. offenbar K. Stern, Staatsrecht II, S. 718f, wenn er davon spricht, daß von diesen Autoren die Planungskompetenz dem Parlament zugeordnet wurde.

4) Vgl. dazu F. Ossenbühl (FN 1), B 65ff; Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 237ff.

5) F. Ossenbühl (FN 1), B 80f.

6) F. Ossenbühl (FN 1), B 79; W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 93ff/104; kritisch zu dieser Sicht der politischen Planung Th. Würtenberger (FN 4), S. 252ff.

lament gewissermaßen 'zur gesamten Hand' zustünde.¹⁾ Diese Figur wird in der Literatur, insbesondere wegen ihrer Undeutlichkeit, zu Recht kritisiert.²⁾ Denn aus dieser Formulierung läßt sich nicht entnehmen, wie sich die Planung zur gesamten Hand im einzelnen vollzieht.³⁾ Entscheidend ist jedoch, daß Regierung und Parlament an der politischen Planung entsprechend ihrer spezifischen Funktionen mitwirken.⁴⁾ Wie die Verteilung der Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament im Bereich der politischen Planung vorzunehmen ist, hängt in erster Linie von der Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems ab.⁵⁾ Auf einen Nenner gebracht hat die Regierung das 'erste', das Parlament das 'letzte Wort'. Bei der Regierung liegt grundsätzlich die Kompetenz zur Planinitiative.⁶⁾ Das Parlament ist aber bei planerischen Grundsatzentscheidungen so rechtzeitig zu informieren und zu beteiligen, daß es seine später zu treffende Entscheidung selbst präjudiziert.⁷⁾

1) Diese Formulierung geht auf E. Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 9/37f zurück. Vgl. auch R. Herzog in: Th. Maunz/G. Dürig u.a., Grundgesetz, Art. 62, Rdnr. 58 (1983); F. Ossenbühl, Gutachten, B 79.

2) Th. Würtenberger, Politische Planung, S. 252ff; K. Stern, Staatsrecht II, S. 718; J.Th. Blank, DVBl 1978, 193; auch W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 258.

3) Dies erkennt auch F. Ossenbühl (FN 1), B 79 ausdrücklich an; W. Graf Vitzthum (FN 2), S. 263; S. Magiera, Parlament, S. 254.

4) W. Graf Vitzthum (FN 2), S. 261 f.

5) K. Stern (FN 2), S. 719; F. Ossenbühl (FN 1), B 75f.

6) K. Stern (FN 2), S. 719; M. Siegmund, Planungskompetenzen, S. 25; BayVGH BayVBl 1983, 723/726.

7) F. Ossenbühl (FN 1), B. 79f.

Diese Vorgaben sind bei der Bundesfernstraßenplanung erfüllt. Überträgt man das Phasenmodell des Planungsprozesses¹⁾ auf die Bundesfernstraßenplanung, so ergibt sich folgendes Bild:

Die Planungsinitiative liegt bei der Regierung. Durch den Bundesverkehrswegeplan, der in seinem den Bundesfernstraßenbau betreffenden Teil Gesetzentwurf zum Bedarfsplangesetz ist, macht die Regierung von ihrer Kompetenz Gebrauch. Da in diesem Bereich schon wichtige Vorentscheidungen fallen, indem Alternativen ausgeschieden und Prioritäten gesetzt werden, ist eine Informierung des Parlaments unumgänglich.²⁾ Diesem Informationsbedürfnis genügt § 7 FStrAbG, der vorschreibt, daß der Bundesminister für Verkehr dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenausbaues zu berichten hat.

Das Parlament selbst faßt den Planbeschluß, indem es den Bedarfsplan, der für die künftige Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes von entscheidender Bedeutung ist, formalgesetzlich festlegt. Da es sich um eine planerische Grundsatzentscheidung handelt (sog. große Optionen), ist die parlamentarische Mitwirkung geboten. Die Festlegung des Bedarfsplanes in einem förmlichen Gesetz ist jedoch verfassungsrechtlich nicht notwendig.³⁾

1) Es soll von folgendem Phasenmodell ausgegangen werden: Planaufstellung - Planbeschluß - Plan-durchführung - Planauswertung; so: K. Stern, Staatsrecht II, S. 711; M. Siegmund, Planungs-kompetenzen, S. 20; F. Ossenbühl, Gutachten, B. 36.

2) F. Ossenbühl (FN 1), B 87; R. Waterkamp, Hand-buch, S. 160; a.A. M. Siegmund (FN 1), S. 56.

3) Vgl. oben 1. Hauptteil, IV 2.

Der erste Schritt der Plandurchführung obliegt der Exekutive. Bei der Aufstellung des Fünfjahresplanes sind bereits alle wesentlichen Entscheidungen präjudiziert, so daß keine Bedenken bestehen, der Exekutive diesen Teil der Plandurchführung zu überlassen. Eine Beteiligung des Parlaments ist nicht erforderlich, da weder finanzielle Mittel bewilligt werden noch der Erlass eines Gesetzes erforderlich ist.¹⁾

Die nächste Stufe des Planungsprozesses ist eine weitere Durchführungsstufe. Die Aufstellung des Straßenbauplanes ist eine Konkretisierung des Bedarfsplanes. Da hier finanzielle Mittel bewilligt werden, ist eine gesetzliche Festlegung aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 110 GG) geboten.²⁾

Letzte Stufe des Planungsprozesses ist die Kontrolle der Planung. Auch hier ist die Mitwirkung des Parlaments erforderlich. Denn nicht nur bei der Planaufstellung, sondern auch bei der Plankontrolle, d.h. bei der Anpassung, handelt es sich um eine dem Parlament vorbehaltene Entscheidung.³⁾

Abschließend läßt sich folgendes festhalten:

Die Bundesfernstraßenausbauplanung als zentrale staatliche Planung wird von Regierung und Parlament entsprechend ihrer Funktionen in verfassungsrechtlich gebotener Weise vorgenommen. Regierung und Parlament sind an der Planung gemeinsam beteiligt. Deshalb die zentrale Planung als 'Staatsleitung zur gesamten Hand' zu qualifizieren, besteht kein Bedürfnis.

1) Dazu F. Ossenbühl, Gutachten, B 92; 3. Hauptteil, I 1 b.

2) Vgl. auch F. Ossenbühl (FN 1), B. 92.

3) Oben II 1.

L E B E N S L A U F

Am 16.7.1957 wurde ich in München als Sohn des Hauptwerkmeisters Johann Vetterl und seiner Ehefrau Maria, geb. Malterer, geboren.

Von 1963 bis 1967 besuchte ich in München die Bazeilles-Volksschule und anschließend das Wilhelmsgymnasium, an dem ich 1976 das Abitur ablegte.

Nach Ableistung des Wehrdienstes begann ich im Wintersemester 1977/1978 das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität München. Im Frühjahr 1982 legte ich die Erste Juristische Staatsprüfung ab.

Seit Herbst 1982 bin ich Rechtsreferendar in München.

